



## Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/42/952  
29 April 1988  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH/FRENCH

Сорок вторая сессия  
Пункт 136 повестки дня

### ДОКЛАД КОМИТЕТА ПО СНОШЕНИЯМ СО СТРАНОЙ ПРЕБЫВАНИЯ

Применимость обязательства следовать процедуре арбитража в соответствии с разделом 21 Соглашения о Центральном учреждении Организации Объединенных Наций от 26 июня 1947 года; консультативное заключение Международного Суда

#### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи консультативное заключение, вынесенное Международным Судом 26 апреля 1988 года в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в резолюции 42/229 В от 2 марта 1988 года.

**ПРИЛОЖЕНИЕ**

**26 АПРЕЛЯ 1988 ГОДА**

**КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**ПРИМЕНИМОСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СЛЕДОВАТЬ ПРОЦЕДУРЕ АРБИТРАЖА  
В СООТВЕТСТВИИ С РАЗДЕЛОМ 21 СОГЛАШЕНИЯ О ЦЕНТРАЛЬНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЯХ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 26 ИЮНЯ  
1947 ГОДА**

МЕЖДУНАРОДНЫЙ СУД

1988 ГОД

26 апреля 1988 года  
Общий список № 77

26 апреля 1988 года

ПРИМЕНИМОСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СЛЕДОВАТЬ ПРОЦЕДУРЕ АРБИТРАЖА В СООТВЕТСТВИИ  
С РАЗДЕЛОМ 21 СОГЛАШЕНИЯ О ЦЕНТРАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ОТ 26 ИЮНЯ 1947 ГОДА

Соглашение между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций – положение об урегулировании споров – существование спора – предполагаемое нарушение договора – значение поведения или решения стороны в отсутствие у нее каких-либо аргументов, оправдывающих поведение этой стороны в соответствии с международным правом – выполнение опротестованного решения и существование спора – касается ли спор "толкования или применения" Соглашения – относится ли спор к числу споров, которые "не могут быть разрешены путем переговоров или других установленных методов" – принцип примата международного права по отношению к национальному праву.

КОНСУЛЬТАТИВНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Присутствовали: Председатель РУДА; Вице-Председатель МБАЙЕ; судьи ЛЯХС, НАГЕНДРА СИНГХ, ЭЛИАС, ОДА, АГО, ШВЕБЕЛЬ, сэр Роберт ДЖЕННИГС, БЕДЖАОИ, НИ, ЭВЕНСЕН, ТАРАСОВ, ГИЙОМ, ШАХАБУДДИН;  
Секретарь ВАЛЕНСИА ОСПИНА.

По вопросу о применимости обязательства следовать процедуре арбитража в соответствии с разделом 21 Соглашения о Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций от 26 июня 1947 года

СУД,

в вышеуказанном составе,

после обсуждений,

выносит следующее консультативное заключение:

1. Вопрос, по которому запрашивалось консультативное заключение Суда, был сформулирован в резолюции 42/229 В Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций, принятой 2 марта 1988 года. В тот же день текст этой резолюции на английском и французском языках был препровожден Суду по фототелеграфу Юрисконсультом Организации Объединенных Наций. В своем письме от 2 марта 1988 года

на имя Председателя Суда (полученном по фототелеграфу 4 марта 1988 года, а также полученном по почте и представленном в Секретариат 7 марта 1988 года) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций официально сообщил Суду решение Генеральной Ассамблеи просить Суд о вынесении своего консультативного заключения по вопросу, указанному в этой резолюции. Резолюция, заверенные подлинные экземпляры которой на английском и французском языках были приложены к письму и также направлены по фототелеграфу, гласила следующее:

"Генеральная Ассамблея,

ссылаясь на свою резолюцию 42/210 В от 17 декабря 1987 года и учитывая свою резолюцию 42/229 А, выше,

рассмотрев доклады Генерального секретаря от 10 и 25 февраля 1988 года [A/42/915 и Add.1],

подтверждая позицию Генерального секретаря, согласно которой между Организацией Объединенных Наций и страной пребывания существует спор относительно толкования или применения Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций от 26 июня 1947 года [см. резолюцию 169 (II)], и отмечая его выводы о том, что попытки урегулирования спора по договоренности зашли в тупик и что он обратился к процедуре арбитража, предусмотренной разделом 21 Соглашения, назначив арбитра и попросив страну пребывания назначить своего арбитра,

учитывая ограничения во времени, которые требуют незамедлительного осуществления процедуры урегулирования споров в соответствии с разделом 21 Соглашения,

отмечая, что, как указано в докладе Генерального секретаря от 10 февраля 1988 года [A/42/915], Соединенные Штаты Америки не имеют возможности и намерения приступить на официальной основе к процедуре разрешения споров, предусмотренной в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений, и что Соединенные Штаты продолжают заниматься оценкой ситуации,

принимая во внимание положения Статута Международного Суда, в частности его статьи 41 и 68,

постановляет в соответствии со статьей 96 Устава Организации Объединенных Наций просить Международный Суд во исполнение статьи 65 Статута Суда и с учетом ограничения во времени вынести консультативное заключение по следующему вопросу:

"В свете фактов, изложенных в докладах Генерального секретаря [A/42/915 и Add.1], обязаны ли Соединенные Штаты Америки как сторона в Соглашении между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций [см. резолюцию 169 (II)], приступить к процедуре арбитража в соответствии с разделом 21 Соглашения?"

Экземпляр резолюции 42/229 А, упомянутой в приводимой выше резолюции, также прилагался к письму Генерального секретаря.

2. В соответствии с пунктом 1 статьи 66 Статута Международного Суда 3 марта 1988 года Секретарь Суда сообщил по телеграфу всем государствам, имеющим право доступа к Суду, о заявлении, содержащем просьбу о консультативном заключении.

3. В постановлении от 9 марта 1988 года Суд указал на желательность в соответствии со статьей 103 Регламента Суда скорейшего ответа на просьбу о вынесении консультативного заключения. В этом постановлении Суд указал на то, что Организация Объединенных Наций и Соединенные Штаты Америки могут в соответствии с пунктом 2 статьи 66 Статута дать сведения по данному вопросу, и установил 25 марта 1988 года в качестве крайнего срока получения от них письменных заявлений по данному вопросу; а также что любое другое государство – участник Статута, которое пожелает сделать это, может представить Суду письменное заявление по данному вопросу не позднее 25 марта 1988 года. В эти установленные сроки письменные заявления были представлены Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, Соединенными Штатами Америки, а также Германской Демократической Республикой и Сирийской Арабской Республикой.

4. В том же постановлении Суд далее принял решение провести с 11 апреля 1988 года слушания, на которых Организация Объединенных Наций, Соединенные Штаты и такие другие государства, которые представят письменные заявления, смогут представить Суду устные замечания по письменным заявлениям.

5. В соответствии с пунктом 2 статьи 65 Статута Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций препроводил Суду документы, могущие послужить для разъяснения вопроса; эти документы поступали в Секретариат партиями в период между 11 и 29 марта 1988 года.

6. На открытом заседании 11 апреля 1988 года с устным заявлением в Суде от имени Генерального секретаря выступил Юрисконсульт Организации Объединенных Наций г-н Карл-Август Флайшхауэр. Ни одно из государств, представивших письменные заявления, не выразило желания быть заслушанным. Ряд членов Суда задали г-ну Флайшхауэру вопросы, на которые были даны ответы в ходе следующего открытого заседания 12 апреля 1988 года.

\* \* \*

7. Вопрос, по которому было запрошено заключение Суда, заключается в том, обязаны ли Соединенные Штаты Америки (именуемые ниже "Соединенные Штаты"), как сторона в Соглашении о Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций, приступить к процедуре арбитража. Соглашение о Центральных учреждениях от 26 июня 1947 года вступило в силу в соответствии с его положениями 21 ноября 1947 года на основании обмена письмами между Генеральным секретарем и Постоянным представителем Соединенных Штатов. В тот же день Соглашение было зарегистрировано Секретариатом Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 102 Устава. Пункт а раздела 21 Соглашения предусматривает следующее:

"Все разногласия между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами относительно толкования или применения настоящего Соглашения или какого-либо дополнительного соглашения, которые не могут быть разрешены путем переговоров или других установленных методов, передаются для окончательного разрешения на рассмотрение третейского суда, состоящего из трех арбитров, из которых один назначается Генеральным секретарем, другой – государственным секретарем Соединенных Штатов, а третий выбирается совместно обеими сторонами или, в том случае, если последние не могут прийти к соглашению – Председателем Международного Суда".

Не существует никаких сомнений насчет того, что Соглашение о Центральном учреждении представляет собой действующий договор, обязательный для участвующих в нем сторон. Поэтому для ответа на поставленный Суду вопрос он должен определить, имеет ли место в данном случае такой спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, который предусмотрен разделом 21 Соглашения. Для этой цели Суд прежде всего установит последовательность предшествовавших принятию резолюций 42/229 А и 42/229 В событий, на основании которых сначала Генеральный секретарь, а позднее и Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций сделали вывод о том, что такой спор имеет место.

8. Эти события касались миссии постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины (именуемой далее "ООП") при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. ООП располагает статусом наблюдателя при Организации Объединенных Наций с 1974 года; в соответствии с резолюцией 3237 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 22 ноября 1974 года Организации было предложено "участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателя". После получения этого приглашения ООП создала в 1974 году миссию наблюдателя и использует бюро, именуемое бюро миссии наблюдателя ООП, по адресу: 115 East 65th Street, в городе Нью-Йорке за пределами района Центральные учреждения Организации Объединенных Наций. Правомочные наблюдатели указываются в таком качестве в официальных изданиях Организации Объединенных Наций: ООП включается в таких изданиях в категорию "организаций, которые получили от Генеральной Ассамблеи постоянное приглашение участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателей".

9. В мае 1987 года на обсуждение сената Соединенных Штатов был вынесен законопроект (S.1203), цель которого была отражена в его названии и заключалась в том, чтобы "сделать незаконным учреждение или использование в пределах Соединенных Штатов бюро Организации освобождения Палестины". В разделе 3 законопроекта предусматривалось следующее:

"Если преследуемая цель заключается в содействии интересам Организации освобождения Палестины или любых входящих в ее состав групп, а также любых их преемников или представителей, в момент или после вступления в силу настоящего закона считается незаконным:

1) получать от ООП или любых входящих в ее состав групп, а также любых их преемников или представителей что-либо существенное помимо информационных материалов;

2) расходовать средства ООП или любых входящих в ее состав групп, а также любых их преемников или представителей; или

3) в том случае, если это не противоречит каким-либо положениям права, предусматривающим обратное, учреждение и использование какого-либо бюро, помещений штаб-квартиры или других органов или учреждений в пределах территории под юрисдикцией Соединенных Штатов по распоряжению, указанию или на средства Организации освобождения Палестины или любых входящих в ее состав групп, а также любых их преемников или представителей".

10. Текст законопроекта был повторен в виде поправки, представленной в сенате Соединенных Штатов осенью 1987 года к "Закону об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы". Из положений поправки явствует, что в случае принятия законопроекта правительство Соединенных Штатов предпримет деятельность по закрытию бюро миссии наблюдателя ООП. Вследствие этого Генеральный секретарь разъяснил данному правительству свою точку зрения в письме от 13 октября 1987 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов. В этом письме он подчеркнул, что рассматриваемый законодательный акт "противоречит обязательствам, вытекающим из Соглашения о Центральном учреждении". 14 октября 1987 года наблюдатель ООП довел данный вопрос до сведения Комитета Организации Объединенных Наций по сношениям со страной пребывания.

11. 22 октября 1987 года мнение Генерального секретаря было резюмировано в следующем заявлении, сделанном представителем Генерального секретаря (которое впоследствии было одобрено Генеральной Ассамблеей в резолюции 42/210 В):

"Сотрудники миссии наблюдателя Организации освобождения Палестины в силу резолюции 3237 (XXIX) являются приглашенными лицами Организации Объединенных Наций. Как таковые они подпадают под действие разделов 11, 12 и 13 Соглашения о Центральном учреждении от 26 июня 1947 года. Поэтому на стране пребывания лежит договорное обязательство разрешать сотрудникам миссии наблюдателя Организации освобождения Палестины въезд в Соединенные Штаты и пребывание в них в целях осуществления их официальных функций в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций".

В этой связи можно отметить, что раздел 11 Соглашения о Центральном учреждении предусматривает следующее:

"Федеральные власти, власти штатов и местные власти Соединенных Штатов не должны чинить препятствий проезду в район Центральных учреждений или выезду из этого района: 1) представителей членов ... или семей этих представителей ..., ... 5) других лиц, приглашенных в район Центральных учреждений Организацией Объединенных Наций ... по служебным делам ...".

В разделе 12 предусматривается, что "положения раздела 11 применяются независимо от отношений, существующих между правительствами государств, гражданами которых являются упоминаемые в этом разделе лица, и правительством Соединенных Штатов". В разделе 13 предусматривается, в частности, что "действующие в Соединенных Штатах законы и постановления относительно въезда иностранцев в страну не должны применяться так, чтобы они нарушали привилегии, указанные в разделе 11".

12. Когда 25 ноября 1987 года доклад Комитета по сношениям со страной пребывания был передан Шестому комитету Генеральной Ассамблеи, представитель Соединенных Штатов отметил:

"что государственный секретарь Соединенных Штатов заявил, что закрытие этой миссии представляло бы собой нарушение обязательств Соединенных Штатов согласно Соглашению о Центральном учреждении и что правительство Соединенных Штатов решительно возражает против этого законопроекта; кроме того, представитель Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций дал Генеральному секретарю соответствующие заверения" (A/C.6/42/SR.58).

Когда 11 декабря 1987 года проект резолюции, который впоследствии стал резолюцией 42/210 В Генеральной Ассамблеи, был вынесен на голосование в Шестом комитете, делегация Соединенных Штатов не приняла участия в голосовании, считая это:

"ненужным и неуместным, поскольку голосовавший проект резолюции касался вопроса, который по-прежнему находится на рассмотрении правительства Соединенных Штатов".

Позиция государственного секретаря Соединенных Штатов, согласно которой

"Соединенные Штаты несут обязательство разрешать персоналу миссии наблюдателя ООП въезд в Соединенные Штаты и пребывание в них в целях осуществления своих официальных функций в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций",

цитировалась еще одной делегацией и была подтверждена представителем Соединенных Штатов, который назвал ее "хорошо известной" (A/C.6/42/SR.62).

13. Положения поправки, упомянутой выше, были включены в "Закон об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы" в качестве раздела X "Закон 1987 года о борьбе с терроризмом". К началу декабря 1987 года Закон еще не был принят конгрессом Соединенных Штатов. До принятия этого закона Генеральный секретарь направил Постоянному представителю Соединенных Штатов послу Вернону Уолтерсу письмо от 7 декабря 1987 года, в котором он напомнил Постоянному представителю о выраженном ранее Организацией Объединенных Наций мнении относительно того, что в соответствии с резолюцией 3237 (XXIX) Генеральной Ассамблеи сотрудники миссии наблюдателя ООП являются лицами, приглашенными Организацией Объединенных Наций, и что в соответствии с Соглашением о Центральном учреждении Соединенные Штаты взяли на себя обязательство разрешать сотрудникам ООП въезд в Соединенные Штаты и пребывание в них с целью выполнения своих официальных функций в Организации Объединенных Наций. Поэтому, как отмечалось, Соединенные Штаты несут юридическое обязательство соблюдать существующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП, которые действовали к тому времени на протяжении примерно 13 лет. Генеральный секретарь хотел бы получить гарантии того, что, если предлагаемый законопроект станет законом, существующим договоренностям относительно миссии наблюдателя ООП не будет нанесен ущерб и они не претерпят каких-либо других изменений.

14. В следующем письме от 21 декабря 1987 года, направленном после принятия 15/16 декабря Закона конгрессом Соединенных Штатов, Генеральный секретарь проинформировал Постоянного представителя о принятии Генеральной Ассамблеей резолюции 42/210 В от 17 декабря 1987 года. В этой резолюции Ассамблея,

"узнав, что страна пребывания, Соединенные Штаты Америки, рассматривает вопрос о том, чтобы предпринять действие, которое могло бы затруднить дальнейшее содержание помещений миссией постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, позволяющих ей выполнять свои официальные функции,

...

1. вновь заявляет, что на миссию постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке распространяются положения Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций и она должна иметь возможность учреждать и использовать бюро и соответствующие функциональные помещения и что персоналу миссии должна быть обеспечена возможность для въезда в Соединенные Штаты и пребывания в них в целях осуществления своих официальных функций;

2. просит страну пребывания выполнять свои договорные обязательства по Соглашению о Центральных учреждениях и в этой связи воздерживаться от каких-либо действий, которые препятствовали бы осуществлению официальных функций миссии постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций;

..."

15. 22 декабря 1987 года президентом Соединенных Штатов был подписан Закон об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы. Согласно положениям раздела X этого Закона (Закон 1987 года о борьбе с терроризмом) он должен вступить в силу спустя 90 дней после этой даты. 5 января 1988 года исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций посол Герберт Окун в своем ответе на письма Генерального секретаря от 7 и 21 декабря 1987 года информировал об этом Генерального секретаря. В его письме также говорилось следующее:

"Поскольку положения, касающиеся миссии наблюдателя ООП, могут нанести ущерб конституционной власти президента и, в случае их выполнения, будут противоречить нашим международным юридическим обязательствам, вытекающим из Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, в течение 90-дневного периода, предшествующего вступлению этих положений в силу, администрация намерена проводить консультации с конгрессом в целях разрешения этой проблемы".

16. 14 января 1988 года Генеральный секретарь вновь направил письмо послу Уолтерсу. Приветствуя выраженное в письме посла Окуна намерение использовать 90-дневный период для консультаций с конгрессом, Генеральный секретарь указал следующее:

"Как Вы помните, в моем письме от 7 декабря я сообщил Вам, что, по мнению Организации Объединенных Наций, согласно Соглашению по вопросу о месторасположении Центральных учреждений от 1947 года Соединенные Штаты несут юридическое обязательство соблюдать существующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП, которые действуют на протяжении примерно 13 последних лет. Поэтому я просил Вас подтвердить, что, если предлагаемый законопроект станет законом, существующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП не будут аннулированы и не претерпят каких-либо других изменений, поскольку без таких гарантий между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами возникнет спор относительно толкования и применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений ...".

Затем, сославшись на письмо Постоянного представителя от 5 января 1988 года и на заявления юрисконсульта госдепартамента, он отметил следующее:

"Ни это письмо, ни эти заявления не являются теми гарантиями, о которых я говорил в своем письме от 7 декабря 1987 года, и не дают оснований предполагать, что Соглашение по вопросу о месторасположении Центральных учреждений будет полностью соблюдаться. В этих обстоятельствах приходится сделать вывод о наличии между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами спора относительно толкования и применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений, и поэтому я обращаюсь к процедуре разрешения споров, изложенной в разделе 21 вышеупомянутого Соглашения.

Согласно разделу 21а в случае возникновения спора в качестве первого средства для его разрешения должна быть предпринята попытка проведения переговоров, и поэтому мне хотелось бы предложить, чтобы первый раунд данного этапа переговоров был начат в среду, 20 января 1988 года ...".

17. Начиная с 7 января 1988 года был проведен ряд консультаций; отчет об этих консультациях, представленный Генеральной Ассамблее Генеральным секретарем в докладе, о котором говорилось в просьбе о составлении консультативного заключения, содержит следующую информацию о позициях участвовавших в них сторон:

"Юрисконсульт [Организации Объединенных Наций] был информирован о том, что Соединенные Штаты не имеют возможности и намерения приступить на официальной основе к применению процедуры разрешения споров, предусмотренной в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений; Соединенные Штаты продолжали заниматься оценкой ситуации и пока еще не пришли к выводу о существовании в настоящее время спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, поскольку Закон, о котором идет речь, еще не применяется. Исполнительная власть продолжала рассмотрение возможности толкования Закона как отвечающего обязательствам Соединенных Штатов в соответствии с Соглашением по вопросу о месторасположении Центральных учреждений в том, что касается миссии наблюдателя ООП, как это отражено в достигнутых в настоящее время договоренностях в отношении этой миссии, либо, в качестве альтернативы, предоставления гарантий отмены предусмотренного 90-дневного периода для вступления в силу упомянутого Закона". (A/42/915, пункт 6)

18. Юриисконсулт Организации Объединенных Наций заявил, что, по мнению Организации, вопрос в данном случае заключается в соблюдении норм международного права. Соглашение по вопросу о месторасположении Центральньх учреждений является обязательньм международньм документом и, по мнению Генерального секретаря и Генеральной Ассамблеи, вышеупомянутый законодательный акт нарушает вытекающие из него обязательства Соединенных Штатов. В разделе 21 Соглашения установлена процедура, которой необходимо следовать в случае возникновения спора относительно толкования или применения Соглашения, и Организация Объединенных Наций твердо намерена отстаивать свои права согласно Соглашению. Поэтому он настаивал, чтобы, если миссия наблюдателя ООН не подлежит исключению из сферы действия этого Закона, была использована процедура, предусмотренная в разделе 21, и, кроме того, незамедлительно проведены обсуждения относительно технических аспектов учреждения третейского суда. Соединенные Штаты согласились на проведение таких обсуждений, но только на неофициальной основе. Обсуждение технических аспектов было начато 28 января 1988 года. В число обсуждавшихся проблем входили такие вопросы, как расходы, связанные с работой третейского суда, его месторасположение, секретариат, рабочие языки и правила процедуры, а также форма компромисса между двумя сторонами (там же, пункты 7 и 8).

19. 2 февраля 1988 года Генеральный секретарь вновь направил письмо послу Уолтерсу. Генеральный секретарь отметил, что

"Соединенные Штаты по-прежнему занимаются оценкой ситуации, которая может возникнуть при вступлении Закона в силу, и до завершения такой оценки занимают позицию, согласно которой они не могут участвовать в процедуре разрешения спора, определенной в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральньх учреждений".

Далее Генеральный секретарь указал, следующее:

"В данном случае процедура, изложенная в разделе 21, является единственньм средством правовой защиты, имеющимя в распоряжении Организации Объединенных Наций, и, поскольку Соединенные Штаты к настоящему моменту не могут дать надлежащих гарантий в отношении отсрочки применения Закона к миссии наблюдателя ООН, весьма скоро наступит то время, когда у меня не будет иного выхода, кроме как либо действовать вместе с Соединенными Штатами на основе раздела 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральньх учреждений, либо сообщить Генеральной Ассамблее о том, что дело зашло в тупик".

20. 11 февраля 1988 года Юриисконсулт Организации Объединенных Наций, сославшись на официальное обращение к процедуре разрешения споров, имевшее место 14 января 1988 года (см. пункт 16 выше), сообщил юриисконсулту госдепартамента кандидатуру арбитра, на которой Организация Объединенных Наций остановила свой выбор, на случай учреждения третейского суда согласно разделу 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральньх учреждений. Ввиду ограничений во времени, с которыми сталкиваются обе стороны, Юриисконсулт настоятельно просил юриисконсулта госдепартамента по возможности в ближайшее время сообщить Организации Объединенных Наций о соответствующей кандидатуре, отобранной Соединенными Штатами. Никаких сообщений в этой связи от Соединенных Штатов не поступило.

21. 2 марта 1988 года на своей возобновленной сорок второй сессии Генеральная Ассамблея приняла резолюции 42/229 А и 42/229 В. В постановляющей части первой из этих резолюций, принятой 143 голосами против 1, при этом никто не воздержался, говорится, среди прочего, следующее:

"Генеральная Ассамблея

1. поддерживает усилия Генерального секретаря и выражает свою глубокую признательность за его доклады;

2. вновь подтверждает, что на миссию постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке распространяются положения Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций [см. резолюцию 169(II)] и что ему должна быть предоставлена возможность учреждения и использования помещений и надлежащих условий функционирования, и что персоналу Представительства должна быть предоставлена возможность въезда в Соединенные Штаты Америки и пребывания в них с целью выполнения своих официальных функций;

3. считает, что применение раздела X Закона об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы вопреки положениям пункта 2 выше противоречило бы международным юридическим обязательствам страны пребывания, вытекающим из Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений;

4. считает, что между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки, страной пребывания, существует спор относительно толкования или применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений и что должна быть начата процедура разрешения споров, изложенная в разделе 21 Соглашения;

..."

Вторая резолюция 42/229 В, принятая 143 голосами, при этом никто не голосовал против и никто не воздержался, уже была полностью изложена в пункте 1 выше.

22. Соединенные Штаты не участвовали в голосовании по этим резолюциям; после голосования их представитель выступил с заявлением, в котором он указал следующее:

"Положение на сегодняшний день остается практически таким же, каким оно было, когда в декабре 1987 года на голосование была поставлена резолюция 42/210 В. Соединенные Штаты еще не приняли никаких мер, могущих повлиять на деятельность какой-либо миссии или какого-либо приглашенного лица. 25 февраля в добавлении к своему докладу от 10 февраля Генеральный секретарь сообщил Ассамблее, что правительство Соединенных Штатов еще не приняло окончательного решения относительно действия или обеспечения применения недавно принятого закона Соединенных Штатов, а именно Закона 1987 года о борьбе с терроризмом, в отношении миссии постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины (ООП) при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке.

По этим причинам мы считаем проведение в это время возобновленной сорок второй сессии Генеральной Ассамблеи ненужным и преждевременным ...

Правительство Соединенных Штатов тщательно изучит мнения, высказанные в ходе этой возобновленной сессии. Мое правительство по-прежнему стремится найти надлежащее решение данной проблемы в свете Устава Организации Объединенных Наций, Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений и законов Соединенных Штатов".

23. Согласно резолюции 42/229 В на рассмотрение Суда выносится вопрос о возможных обязательствах Соединенных Штатов "В свете фактов, изложенных в докладах Генерального секретаря [A/42/915 и Add.1]", т.е. в свете фактов, о которых было сообщено Генеральной Ассамблее во время принятия ею своего решения о направлении просьбы относительно вынесения заключения. Однако Суд не считает, что Генеральная Ассамблея, использовав подобную формулировку, просила его ответить на вынесенный на рассмотрение вопрос исключительно на основе этих фактов, проигнорировав последующие события, имеющие, возможно, отношение к этому вопросу или могущие пролить на него свет. Поэтому Суд приводит ниже информацию о событиях в связи с этим вопросом, имевших место после принятия резолюции 42/229 В.

24. 11 марта 1988 года исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций направил Генеральному секретарю письмо, касающееся резолюций 42/229 А и 42/229 В Генеральной Ассамблеи, где он указал следующее:

"Я хотел бы информировать Вас о том, что, как определил министр юстиции Соединенных Штатов, Закон 1987 года о борьбе с терроризмом обязывает его закрыть миссию постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, невзирая ни на какие обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь по Соглашению между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций. Если ООП не подчинится этому Закону, министр юстиции 21 марта 1988 года, когда этот Закон вступает в силу, или примерно в эту дату возбудит судебное дело с целью закрытия миссии постоянного наблюдателя ООП. Эта мера позволит обеспечить надлежащее выполнение Закона. До вынесения решения по этому делу Соединенные Штаты не будут предпринимать других шагов с целью закрытия миссии постоянного наблюдателя. В создавшихся условиях Соединенные Штаты считают, что передача этого вопроса на рассмотрение третейского суда пользы не принесет".

Это письмо было лично вручено Генеральному секретарю исполняющим обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов 11 марта 1988 года. По получении этого письма Генеральный секретарь выразил исполняющему обязанности Постоянного представителя протест и заявил, что решение, принятое правительством Соединенных Штатов, о котором говорится в этом письме, представляет собой явное нарушение Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений, заключенного между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами.

25. В этот же день министр юстиции Соединенных Штатов направил постоянному наблюдателю ООП при Организации Объединенных Наций письмо следующего содержания:

"Извещаю Вас о том, что 21 марта 1988 года вступают в силу положения "Закона 1987 года о борьбе с терроризмом" (раздел X Закона об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988-1989 годы; Pub. L. No. 100-204, принятый конгрессом Соединенных Штатов и утвержденный 22 декабря 1987 года (далее: "Закон"). Закон, среди прочего, запрещает Организации освобождения Палестины (далее: "ООП") учреждать или использовать бюро в пределах территории под юрисдикцией Соединенных Штатов. Соответственно, с 21 марта 1988 года использование миссии постоянного наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций в Соединенных Штатах будет считаться незаконным.

В соответствии с законодательством ответственность за обеспечение соблюдения Закона возлагается на министра юстиции. В этой связи ставлю Вас в известность о том, что в случае невыполнения Вами требований Закона министерство юстиции немедленно возбудит дело в федеральном суде Соединенных Штатов, с тем чтобы обеспечить соблюдение Вами этих требований."

26. Наконец, в этот же день, в ходе брифинга для представителей прессы, проведенного министерством юстиции Соединенных Штатов, помощник министра юстиции, глава управления юрисконсульта, заявил, отвечая на один из вопросов, следующее:

"Мы приняли решение не участвовать в работе какого-либо форума, либо третейского суда, который может быть учрежден согласно статье XXI, как я понимаю ее, Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений ООН, либо Международного Суда. Как я уже указывал ранее, этот Закон [т.е. Закон 1987 года о борьбе с терроризмом] аннулирует положения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений ООН в той мере, в какой эти положения противоречат данному Закону, и поэтому участие в работе какого-либо из этих указанных Вами трибуналов не даст никаких результатов. Положения этого Закона имеют юридическую силу, и у нас нет иного выбора, кроме как обеспечить их выполнение".

27. 14 марта 1988 года постоянный наблюдатель ООП ответил на письмо министра юстиции, обратив внимание на тот факт, что миссия постоянного наблюдателя ООП функционирует с 1974 года, и указав далее следующее:

"Основанием для этого являются соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (3237 (XXIX), 42/210 и 42/229 ...). миссия наблюдателя ООП ни в коем случае не является аккредитованной при Соединенных Штатах. Правительство Соединенных Штатов дало ясно понять, что персонал миссии наблюдателя ООП находится в Соединенных Штатах лишь в качестве "приглашенных" Организацией Объединенных Наций по смыслу Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. Генеральная Ассамблея руководствовалась соответствующими принципами Устава Организации Объединенных Наций (глава XVI ...). Здесь мне хотелось бы напомнить Вам, что правительство Соединенных Штатов согласилось с Уставом Организации Объединенных Наций и с учреждением международной организации под названием "Организация Объединенных Наций".

В заключение он указал, что, как представляется очевидным, "правительство США обязано уважать положения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений и принципы Устава". 21 марта 1988 года министр юстиции Соединенных Штатов ответил постоянному наблюдателю ООП, указав следующее:

"Мне известна Ваша позиция, согласно которой закрытие миссии наблюдателя Организации освобождения Палестины ("ООП") является нарушением наших обязательств, вытекающих из Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений Организации Объединенных Наций ("ООН") и, таким образом, международного права. Между тем, одним из аргументов в поддержку наших действий является то обстоятельство, что Верховный суд Соединенных Штатов в течение более чем ста лет придерживается мнения, что конгресс имеет полномочия в интересах внутреннего права действовать вопреки договорам и, таким образом, международному праву. В данном случае конгресс счел необходимым, невзирая на международное право, запретить использование всех бюро ООП в Соединенных Штатах, включая миссию наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций. При выполнении своих обязанностей по обеспечению соблюдения законности единственным ответственным с моей стороны шагом является уважение и выполнение этого решения.

Кроме того, Вам следует принять к сведению, что Закон о борьбе с терроризмом не только запрещает учреждение или использование ООП какого-либо бюро в рамках юрисдикции Соединенных Штатов, но содержит и другие положения. В частности, я обращаю Ваше внимание на подразделы а) и b) раздела 1003, которые запрещают кому-либо получать от ООП или ее посредников денежные средства или тратить их в интересах ООП или ее посредников. Все положения Закона вступают в силу с 21 марта 1988 года".

28. 15 марта 1988 года Генеральный секретарь направил исполняющему обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов письмо, в котором он ответил на письмо последнего от 11 марта 1988 года (см. пункт 24 выше), и заявил следующее:

"Как я заявил Вам на нашей встрече 11 марта 1988 года при получении Вашего письма, я протестую против подобных действий, поскольку, по мнению Организации Объединенных Наций, решение правительства Соединенных Штатов, изложенное в письме, представляет собой явное нарушение Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. Так, я не могу согласиться с содержащимся в письме заявлением о том, что Соединенные Штаты могут действовать невзирая на свои обязательства в соответствии с Соглашением по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, и я хотел бы просить Вас вновь взвесить серьезные последствия этого заявления с учетом обязательств Соединенных Штатов как страны пребывания.

Я должен также возразить против содержащегося в Вашем письме вывода о том, что, как считают Соединенные Штаты, передача этого вопроса на рассмотрение третейского суда пользы не принесет. Организация Объединенных Наций по-прежнему убеждена, что механизм, предусмотренный в Соглашении по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, представляет собой адекватное средство урегулирования этого спора, и я не могу согласиться с тем, что арбитраж не принесет пользы. Напротив, в данном случае он послужил бы именно той цели, для которой в Соглашение были включены положения раздела 21, а именно цели урегулирования споров, возникающих в связи с толкованием или применением Соглашения".

29. Согласно письменному заявлению от 25 марта 1988 года, направленному Суду Соединенными Штатами,

"Миссия ООП не выполнила распоряжение от 11 марта. Поэтому 22 марта министерство юстиции Соединенных Штатов возбудило судебное дело в районном суде Соединенных Штатов для южной части штата Нью-Йорк с целью обеспечить соблюдение этого распоряжения. Этот судебный процесс даст ООП и другим заинтересованным сторонам возможность оспорить в юридическом порядке действия по обеспечению соблюдения Закона, направленного против миссии ООП. Соединенные Штаты не примут никаких мер для закрытия миссии до принятия в ходе этого процесса соответствующего решения. Поскольку этот вопрос все еще изучается в наших судах, мы не считаем, что вынесение его на рассмотрение арбитража является адекватной или своевременной мерой".

В качестве составной части документов, представленных Генеральным секретарем, Суду была направлена копия судебной повестки, адресованной ООП, миссии наблюдателя ООП и ее сотрудникам; она датирована 22 марта 1988 года и содержит требование дать надлежащий ответ в течение 20 дней с момента получения.

30. 23 марта 1988 года на своей возобновленной сорок второй сессии Генеральная Ассамблея 148 голосами против 2 приняла резолюцию 42/230, в которой она подтвердила, среди прочего, что

"между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки, страной пребывания, существует спор относительно толкования или применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений и что должна быть начата процедура разрешения споров, предусмотренная в разделе 21 Соглашения, которая является единственным юридическим средством разрешения данного спора",

и просила "страну пребывания назначить своего арбитра в третейский суд".

31. Представитель Соединенных Штатов, который голосовал против этой резолюции, выступил с разъяснением мотивов голосования. Касаясь дела, возбужденного в судах Соединенных Штатов, он, среди прочего, заявил следующее:

"Соединенные Штаты не будут предпринимать никаких дальнейших шагов в целях закрытия бюро ООП до тех пор, пока суд [Соединенных Штатов] не вынесет решения по вопросу о позиции министра юстиции о том, что Закон требует такого закрытия ... Правительство Соединенных Штатов считает преждевременным рассматривать вопрос о необходимости обращения в арбитраж, пока суды Соединенных Штатов не вынесут решения относительно того, требует ли этот Закон закрытия миссии наблюдателя ООП". (A/42/PV.109, стр. 13 и 14-15.)

Он также обратился со следующим призывом:

"Давайте не будем отклоняться от важной и исторической цели достижения мира на Ближнем Востоке, занимаясь рассмотрением нынешнего спора относительно статуса миссии наблюдателя ООП". (Там же, стр. 16)

32. В ходе этих слушаний Юрисконсульт Организации Объединенных Наций, представляющий Генерального секретаря, заявил Суду, что, как он сообщил судье районного суда Соединенных Штатов, занимающемуся ведением дела, о котором говорилось в пункте 29 выше, Организация Объединенных Наций хотела бы представить для этого процесса письменное заявление в качестве *amicus curiae*.

33. В данном случае Суд не просит вынести решение в отношении того, вступают ли в противоречие меры, принятые Соединенными Штатами в отношении миссии наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций, с Соглашением по вопросу о месторасположении Центральных учреждений. Вопрос, поднятый в Суде, не сводится к тому, применимы ли якобы имеющие место нарушения положений Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений к этой миссии, равно как и к толкованию этих положений. Просьба в отношении консультативного заключения в данном случае сводится лишь к определению того, имеет ли Организация Объединенных Наций право требовать в соответствии с разделом 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений созыва третейского суда и обязаны ли Соединенные Штаты следовать этой процедуре. Таким образом, просьба в отношении заключения исключительно касается применимости предусмотренной в Соглашении процедуры арбитража к якобы имеющему место спору. Речь идет о юридическом вопросе по смыслу пункта 1 статьи 65 Статута. По этой причине у Суда в данном случае нет оснований воздержаться от предоставления ответа на этот вопрос.

\* \* \*

34. С тем чтобы ответить на поставленный вопрос, Суду необходимо определить, существует ли спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, и если такой спор существует, то "касается ли он толкования или применения" Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений по смыслу статьи 21 этого Соглашения. В случае установления наличия такого спора Суд также должен в соответствии с этим разделом удостовериться в том, что он "не может быть разрешен путем переговоров или других установленных методов".

35. Как отметил Суд по делу Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, "вопрос об отсутствии или наличии какого-либо международного спора является предметом объективного определения" (I.C.J. Reports 1950, p. 74). В этом контексте Постоянная палата международного правосудия при рассмотрении дела Mavrommatis Palestine Concessions (P.C.I.J. Series A, No.2, p. 11) определила спор как "разногласие по какому-либо вопросу права или факту, столкновение правовых воззрений и интересов двух лиц". С того времени это определение применялось и пояснялось в ряде случаев. В консультативном заключении от 30 марта 1950 года Суд после изучения дипломатических обменов между соответствующими государствами отметил, что "две стороны придерживаются явно противоположных точек зрения по вопросу о выполнении или невыполнении определенных договорных обязательств", и пришел к выводу о том, что "возникли международные споры" (Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, First Phase, I.C.J. Reports 1950, p. 74). Кроме того, в своем решении от 21 декабря 1962 года по делу South West Africa Суд четко указал, что для доказательства наличия какого-либо спора

"утверждения одной стороны в спорном деле о наличии спора с другой стороной являются недостаточными. Само по себе утверждение недостаточно для доказательства наличия какого-либо спора, точно так же как и одно лишь отрицание наличия спора не доказывает его отсутствия. В равной степени недостаточно показать, что интересы двух сторон в таком деле вступают в противоречие. Следует показать, что одна сторона прямо выступает против претензий другой стороны". (South West Africa, I.C.J. Reports 1962, p. 328.)

Суд постановил, что противоположные позиции сторон четко свидетельствуют о наличии спора (там же; см. также Northern Cameroons, I.C.J. Reports 1963, p. 27.).

36. В данном случае Генеральный секретарь информировал Суд о том, что, по его мнению, между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами существует спор по смыслу раздела 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений с момента подписания Закона о борьбе с терроризмом президентом Соединенных Штатов и в условиях отсутствия у Организации надлежащих гарантий в отношении того, что Закон не будет применяться к миссии наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций. В своем письме от 14 января 1988 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов Генеральный секретарь официально оспорил соответствие Закона Соглашению по вопросу о месторасположении Центральные учреждений (пункт 16 выше). Генеральный секретарь подтвердил и пояснил эту точку зрения в письме от 15 марта 1988 года (пункт 28 выше) на имя исполняющего обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов, в котором он указал, что решение министра юстиции Соединенных Штатов от 11 марта 1988 года представляет собой "явное нарушение Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений". В этом же письме он вновь просил передать этот вопрос на рассмотрение третейского суда.

37. Соединенные Штаты никогда конкретно не опровергали выраженное Генеральным секретарем и одобренное Генеральной Ассамблеей мнение в отношении смысла, заложенного в Соглашении по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. Отдельные представители власти Соединенных Штатов даже высказывали аналогичную точку зрения, однако, несмотря на это, Соединенные Штаты приняли меры в отношении миссии ООП при Организации Объединенных Наций. Эта страна указала, что упомянутые меры приняты "невзирая ни на какие обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь по Соглашению [по вопросу о месторасположении Центральные учреждений]" (пункт 24 выше).

38. По мнению Суда, в тех случаях, когда одна сторона в каком-либо договоре выступает против поведения или решения другой стороны и утверждает, что такое поведение или решение представляет собой нарушение договора, сам по себе факт воздержания обвиняемой стороны от выдвижения каких-либо аргументов в оправдание своего поведения согласно международному праву не препятствует возникновению спора в отношении толкования или применения договора в результате столкновения противоположных позиций сторон. Что касается дела United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, то юрисдикция Суда основывалась главным образом на факультативных протоколах об обязательном разрешении споров к Венской конвенции 1961 года о дипломатических сношениях и Венской конвенции 1963 года о консульских сношениях, в которых споры, к которым применимы эти документы, определяются как

"споры, относительно толкования или применения" соответствующей Конвенции. Иран, который не прислал своего представителя на судебное разбирательство, предпринял такие действия, которые, по мнению Соединенных Штатов, представляли собой нарушение конвенций, однако, насколько Суд был информирован, Иран никогда не оправдывал свои действия путем альтернативного толкования Конвенции, на основе которого такие действия не представляли бы собой упомянутого нарушения. Суд не счел необходимым рассматривать позицию Ирана с целью установления наличия "спора"; чтобы определить, имеет ли Суд юрисдикцию, он заявил следующее:

"Рассматриваемые претензии Соединенных Штатов касаются якобы имевших место нарушений Ираном своих обязательств по ряду статей Венских конвенций 1961 и 1963 года в отношении привилегий и иммунитетов персонала, неприкосновенности помещений и архивов и обеспечения условий для выполнения посольством и консульствами Соединенных Штатов в Иране своих функций ... По своей сути эти претензии касаются толкования или применения одной или другой Венской конвенции". (I.C.J. Reports 1980, pp. 24-25, para. 46).

39. В данном случае Соединенные Штаты в своих публичных заявлениях не упоминали этот вопрос как "спор" (за исключением сделанного 23 марта 1988 года эпизодического упоминания "нынешнего спора в отношении статуса миссии наблюдателя ООП" – пункт 31 выше) и выразили мнение о том, что арбитражное разбирательство было бы "преждевременным". Согласно докладу Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи (A/42/915, пункт 6) позиция Соединенных Штатов в ходе консультаций, состоявшихся в январе 1988 года, заключалась в том, что они "не пришли к выводу о существовании спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами" в тот момент времени, "поскольку закон, о котором идет речь, еще не применяется". В конечном счете, правительство Соединенных Штатов в своем письменном заявлении от 25 марта 1988 года сообщило Суду, что:

"Соединенные Штаты не будут предпринимать никаких действий с целью закрытия миссии до вынесения решения по этому процессу. Ввиду того, что этот вопрос по-прежнему рассматривается в наших судах, мы считаем, что арбитражное разбирательство было бы нецелесообразным или несвоевременным".

40. Суд не может позволить, чтобы соображения "целесообразности" преобладали над обязательствами, вытекающими из раздела 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральнх учреждений, поскольку "Суд, будучи органом правосудия, не может игнорировать признаваемые в этом Соглашении права и основывать свое решение на соображениях одной лишь целесообразности" (Free Zones of Upper Savoy and the District of Gex, Order of 6 December 1930, P.C.I.J., Series A, No. 24, p. 15).

41. Суд далее считает необходимым отметить, что якобы имеющий место спор касается исключительно того, что Организация Объединенных Наций подразумевает под своими правами в соответствии с Соглашением по вопросу о месторасположении Центральнх учреждений. Цель процедуры арбитража, предусмотренной в этом Соглашении, непосредственно заключается в разрешении таких споров, которые могут возникнуть между Организацией и принимающей страной без какого-либо предварительного обращения в муниципальные суды, и обусловливание осуществления этой процедуры таким предварительным обращением противоречило бы духу и букве этого Соглашения. Очевиден тот факт, что положение в той форме, в которой она содержится

в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральнх учреждений, не может требовать исчерпания местных средств правовой защиты в качестве условия для своего осуществления.

42. Соединенные Штаты в своем письменном заявлении, вероятно, подразумевали, что ни утверждение Закона о борьбе с терроризмом, ни его вступление в силу, равно как и решение министра юстиции применить этот закон, или возбуждение им дела в суде с целью закрытия миссии ООП при Организации Объединенных Наций не было бы достаточным для возникновения спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, поскольку этот вопрос по-прежнему рассматривается в американском суде и до вынесения решения этим судом Соединенные Штаты, согласно письму исполняющего обязанности Постоянного представителя от 11 марта 1988 года, "не будут предпринимать других шагов с целью закрытия" миссии. Суд не может согласиться с таким аргументом. Хотя существование того или иного спора подразумевает наличие претензии, обусловленной поведением или решением одной из сторон, оно никоим образом не означает, что какое-либо спорное решение уже осуществлено. Более того, спор может возникнуть даже тогда, когда соответствующая сторона гарантирует, что никакие меры исполнительного характера не будут приняты до соответствующего решения внутренних судов.

43. Закон о борьбе с терроризмом был утвержден 22 декабря 1987 года. Он должен автоматически вступить в силу спустя 90 дней. Хотя Закон распространяется на все бюро ООП в пределах территории под юрисдикцией Соединенных Штатов и не содержит никаких конкретных ссылок на бюро миссии ООП при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, его главная, если не единственная цель состоит в закрытии этого бюро. 11 марта 1988 года министр юстиции Соединенных Штатов пришел к выводу о том, что Закон обязывает его закрыть эту миссию; он уведомил миссию об этом и обратился в суды Соединенных Штатов с просьбой вынести судебный запрет в отношении "продолжения нарушений" Закона всеми, кого это может касаться. Как было отмечено выше, Генеральный секретарь, действуя в своем личном качестве и по поручению Генеральной Ассамблеи, последовательно оспаривал соответствующие решения, намеченные и принятые конгрессом и администрацией Соединенных Штатов. В этих обстоятельствах Суд вынужден признать, что противоположные позиции Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов свидетельствуют о наличии спора между этими двумя сторонами в Соглашении по вопросу о месторасположении Центральнх учреждений.

\* \* \*

44. Для целей настоящего консультативного заключения нет необходимости устанавливать дату возникновения спора, поскольку Суд пришел к выводу о том, что такой спор существует по состоянию на дату вынесения заключения.

45. Далее Суду необходимо установить, касается ли этот спор толкования или применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральнх учреждений. Однако в задачу Суда не входит определение того, будет ли являться принятие или обеспечение применения Закона Соединенных Штатов о борьбе с терроризмом нарушением положений Соглашения; этот вопрос подлежит решению третейским судом, учреждения которого добивается Генеральный секретарь в соответствии с разделом 21 Соглашения.

46. В данном случае Генеральный секретарь и Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постоянно указывали, что ООП приглашена "участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателя" (резолюция 3237 (XXIX)). По этой причине они считают, что на миссию наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций как таковую распространяются положения разделов 11, 12 и 13 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений; следовательно, ей "должна быть предоставлена возможность учреждения и использования помещений и надлежащих условий функционирования" (резолюция 42/229 А Генеральной Ассамблеи, пункт 2). В силу этого Генеральный секретарь и Генеральная Ассамблея пришли к выводу о том, что различные запланированные и впоследствии принятые конгрессом и администрацией Соединенных Штатов меры были бы несовместимы с Соглашением, если бы они применялись к этой миссии, и что принятие этих мер привело к возникновению спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами в отношении толкования и применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений.

47. Что касается позиции Соединенных Штатов, то Суд отмечает, что еще 29 января 1987 года государственный секретарь Соединенных Штатов писал сенатору Доулу о том, что:

"Миссия наблюдателя ООП в Нью-Йорке была создана на основании резолюции 3237 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 22 ноября 1974 года, в которой ООП приглашена участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателя".

Далее он отметил, что:

"... сотрудники миссии наблюдателя ООП пребывают в Соединенных Штатах исключительно в своем качестве "приглашенных" Организацией Объединенных Наций по смыслу Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. ... по этой причине мы обязаны разрешить персоналу миссии наблюдателя ООП въезд и пребывание в Соединенных Штатах с целью выполнения своих официальных функций в Центральные учреждения ООН ..." (US Congressional Record, Vol. 133, No. 78, S6449.)

После принятия Закона о борьбе с терроризмом исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций информировал Генерального секретаря о том, что положения этого Закона, "касающиеся миссии наблюдателя ООП ..., в случае их выполнения, будут противоречить ... международным юридическим обязательствам" принимающей страны в соответствии с Соглашением по вопросу о месторасположении Центральные учреждений (пункт 15 выше). Затем Соединенные Штаты предприняли попытку толковать этот Закон как отвечающий их обязательствам (пункт 17 выше). Однако позднее исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов в письме от 11 марта 1988 года (пункт 24 выше) информировал Генерального секретаря Организации Объединенных Наций о том, что министр юстиции Соединенных Штатов определил, что Закон о борьбе с терроризмом обязывает его закрыть миссию наблюдателя ООП, "невзирая ни на какие обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь по" Соглашению по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. В тот же день помощник министра юстиции заявил, что Закон "отменяет положения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений Организации Объединенных Наций в той мере, в какой эти положения

противоречат данному Закону ..." (пункт 26 выше). Генеральный секретарь в своем ответе от 15 марта 1988 года на письмо исполняющего обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов оспорил выраженную в нем точку зрения на основе принципа примата международного права над внутренним правом.

48. Таким образом, на первой стадии обсуждения касались толкования Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, и в этом контексте Соединенные Штаты не оспаривали того факта, что отдельные положения этого Соглашения применимы к миссии ООП при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Однако на второй стадии Соединенные Штаты установили приоритет Закона о борьбе с терроризмом над Соглашением, что было оспорено Генеральным секретарем.

49. Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что Соединенные Штаты приняли ряд мер в отношении миссии наблюдателя ООП при Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Генеральный секретарь расценил эти меры, как противоречащие Соглашению по вопросу о месторасположении Центральные учреждений. Не подвергая явному сомнению этот аспект, Соединенные Штаты заявили, что упомянутые меры приняты "невзирая ни на какие обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь по Соглашению". Такое поведение не может отвечать позиции Генерального секретаря. Таким образом, между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами существует спор относительно применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, который подпадает под положения раздела 21 Соглашения.

50. Несомненно, может быть поднят вопрос о том, повлияли ли решения, принятые 11 и 21 марта 1988 года в соответствии с внутренним правом Соединенных Штатов, на применение Закона от 22 декабря 1987 года, либо можно ли считать, что Закон будет эффективно применен лишь в том случае, если по завершении нынешнего судебного разбирательства миссия ООП будет фактически закрыта. Однако это не является определяющим фактором применительно к разделу 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений, который касается любого спора "относительно толкования или применения" Соглашения, а не применения мер, принятых в соответствии с внутренним правом Соединенных Штатов. По этой причине Суд не видит никаких оснований, чтобы не признать существования спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами относительно "толкования или применения" Соглашения по вопросу о месторасположении Центральные учреждений.

\* \* \*

51. Теперь Суд переходит к вопросу о том, является ли спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами спором, который "не может быть разрешен путем переговоров или других установленных методов" в соответствии с положениями раздела 21а Соглашения.

52. В своем письменном заявлении Генеральный секретарь истолковал это положение как требующее двухэтапного процесса.

"В ходе первого этапа стороны пытаются урегулировать свои разногласия путем переговоров или других установленных методов ... Если они не в состоянии достичь урегулирования с помощью этих средств, используется второй этап процесса - обязательная процедура арбитражного разбирательства". (пункт 17)

Генеральный секретарь, таким образом, приходит к следующему выводу:

"Для вынесения решения о том, что Соединенные Штаты обязаны приступить к процедуре арбитража, необходимо показать, что Организация Объединенных Наций предприняла добросовестную попытку разрешить спор путем переговоров или других установленных методов и что такие переговоры не позволили разрешить спор".  
(Пункт 42.)

53. В своем письме от 14 января 1988 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов Генеральный секретарь не только официально сослался на процедуру разрешения споров, предусмотренную в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений, но также отметил, что "согласно разделу 21а в качестве первого средства разрешения спора должна быть предпринята попытка проведения переговоров", и предложил в качестве первого этапа процедуры начать переговоры 20 января 1988 года. Как отмечается в докладе Генерального секретаря Генеральной Ассамблее, 7 января 1988 года была начата серия консультаций (A/42/915, пункт 6), которые продолжались до 10 февраля 1988 года (там же, пункт 10). В период с 28 января 1988 года по 2 февраля 1988 года на неофициальной основе проходили технические обсуждения процедурных вопросов, касающихся третейского суда, который Генеральный секретарь намерен учредить (там же, пункты 8-9). 2 марта 1988 года исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов заявил в Генеральной Ассамблее, что

"в последние несколько месяцев мы регулярно и часто контактировали с Секретариатом Организации Объединенных Наций на предмет надлежащего решения этого вопроса" (A/42/PV.104, стр. 59).

54. Генеральный секретарь признает, что "Соединенные Штаты не считали, что эти контакты и консультации формально подпадают под положения раздела 21а Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений" (письменное заявление, пункт 44), и в письме от 2 февраля 1988 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов Генеральный секретарь отметил, что в ожидании своей оценки ситуации, которая возникнет в связи с применением Закона о борьбе с терроризмом, Соединенные Штаты занимают позицию, в соответствии с которой "они не могут приступить к процедуре разрешения споров, изложенной в разделе 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений".

55. Суд, принимая во внимание позицию Соединенных Штатов, считает, что в сложившихся обстоятельствах Генеральный секретарь исчерпал имевшиеся в его распоряжении возможности в отношении переговоров. В этой связи Суд ссылается на высказанное Постоянной палатой международного правосудия мнение по делу Mavrommatis Palestine Concessions относительно того, что

"вопрос о значении и возможностях успешного ведения дипломатических переговоров носит по существу условный характер. Совсем не обязательно, что процесс переговоров всегда предусматривает обмен более или менее многочисленными нотами и сообщениями; иногда достаточно того, чтобы началось обсуждение, и оно может быть весьма непродолжительным; это будет иметь место, если переговоры зайдут в тупик или если в конечном счете наступит такой этап, на котором одна из сторон объявит о том, что она определенно не имеет возможности или отказывается уступить, в силу чего не может быть никаких сомнений в том, что спор не может быть урегулирован путем дипломатических переговоров" (P.C.I.J., Series A, No. 2, p. 13).

Когда при рассмотрении дела United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran попытки Соединенных Штатов по ведению переговоров с Ираном "зашли в тупик ввиду отказа иранского правительства вступить в какие-либо обсуждения по данному вопросу", Суд заключил, что "в сложившихся обстоятельствах по состоянию на эту дату существовал не просто спор, но, вне всяких сомнений, "спор ..., не поддающийся удовлетворительному разрешению посредством дипломатии" по смыслу соответствующего основополагающего текста (I.C.J. Reports 1980, p. 27, para. 51). В данном случае Суд также не испытывает никаких сомнений в том, что спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами "не может быть разрешен путем переговоров" по смыслу раздела 21а Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений.

56. Организация Объединенных Наций и Соединенные Штаты не достигли договоренности в отношении каких-либо "других установленных методов разрешения" их спора. В этой связи Суд должен отметить, что нынешнее разбирательство, возбужденное министром юстиции Соединенных Штатов в судах Соединенных Штатов, не может рассматриваться как "установленный метод разрешения" спора по смыслу раздела 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений. Цель этого судебного разбирательства заключается в обеспечении соблюдения Закона 1987 года о борьбе с терроризмом; оно не направлено на разрешение спора относительно применения Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений, возникшего между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами. Более того, Организация Объединенных Наций никогда не соглашалась на разрешение споров в американских судах; Организация постаралась ясно дать понять, что она желает выступать лишь в качестве *amicus curiae* в районном суде для южной части штата Нью-Йорк.

\* \* \*

57. По этой причине Суд вынужден прийти к выводу о том, что Соединенные Штаты обязаны выполнить обязательство в отношении применения процедуры арбитража в соответствии с разделом 21 Соглашения по вопросу о месторасположении Центральных учреждений. Однако, как уже отмечал Суд, фактически Соединенные Штаты объявили (письмо Постоянного представителя от 11 марта 1988 года), что их меры в отношении миссии наблюдателя ООН приняты, "независимо ни на какие обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь по Соглашению [по вопросу о месторасположении Центральных учреждений]". Если это заявление следует истолковывать как затрагивающее не только основные обязательства, закрепленные, например, в разделах 11, 12 и 13, но также обязательство в отношении использования процедуры арбитража, предусмотренной в разделе 21, то этот вывод будет оставаться неопровержимым. Достаточно напомнить, что основополагающий принцип международного права заключается в примате международного права над внутренним правом. Этот принцип был одобрен в судебном решении, принятом третейским Судом 14 сентября 1872 года по делу Alabama между Великобританией и Соединенными Штатами, и с тех пор на него часто ссылались, как, например, это имело место в деле Graco-Bulgarian "Communities", по которому Постоянная палата международного правосудия постановила, что

"общепризнанный принцип международного права заключается в том, что в отношениях между державами, являющимися сторонами в том или ином договоре, положения внутреннего права не могут преобладать над положениями договора" (P.C.I.J., Series B, No. 17, p. 32).

\* \* \*

58. С учетом этих доводов

СУД

единогласно

пришел к заключению о том, что Соединенные Штаты Америки, будучи стороной в Соглашении между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки по вопросу о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций от 26 июня 1947 года, несут обязательство в соответствии с разделом 21 этого Соглашения приступить к процедуре арбитража с целью разрешения спора между ними и Организацией Объединенных Наций.

Совершено на французском и английском языках, причем текст на французском языке является аутентичным, во Дворце мира, Гаага, двадцать шестого апреля тысяча девятьсот восемьдесят восьмого года в двух экземплярах, один из которых сдается в архив Суда, а другой препровождается Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

Хосе Мария РУДА  
Председатель  
Эдуардо ВАЛЕНСИА ОСПИНА  
Секретарь

Судья ЭЛИАС прилагает заявление к консультативному заключению Суда.

Судьи ОДА, ШВЕБЕЛЬ и ШАХАБУДДИН прилагают особые мнения к консультативному заключению Суда.

Х.М.Р.  
Э.В.О.

#### ЗАЯВЛЕНИЕ СУДЬИ ЭЛИАСА

Я согласен с консультативным заключением, но лишь постольку, поскольку я считаю, что для целей рассмотрения юридического вопроса, представленного Суду, по смыслу статьи 65 Статута Суда и статьи 96 Устава между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами возник спор, когда конгресс Соединенных Штатов принял Закон о борьбе с терроризмом, подписанный 22 декабря 1987 года. Я не думаю, что спор станет очевидным лишь тогда и при том условии, если принятый конгрессом Закон будет подтвержден районным судом штата Нью-Йорк – как это утверждают Соединенные Штаты. Я также не считаю, что эффективность этого Закона, подписанного президентом, зависит от предоставления или непредоставления гарантий, которые Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций запросил у администрации. Цель Генерального секретаря может быть достигнута лишь в случае, если конгресс примет дополнительный акт с целью изменения Закона о борьбе с терроризмом. Этот Закон от 22 декабря 1987 года сам по себе является достаточным для возникновения спора, поскольку "просьба Генеральной Ассамблеи обусловлена ситуацией, которая возникла после подписания Закона 1987 года о борьбе с терроризмом, утвержденного конгрессом Соединенных Штатов (I.C.J. Press Communiqué No. 88/10, 14 April 1988).

Т.О. ЭЛИАС

## ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ОДА

1. Я проголосовал за консультативное заключение, но лишь после некоторых колебаний, которые я, как судья, считаю своим долгом разъяснить. Причина этого заключается в моей убежденности в том, что один важный аспект нерешенных вопросов, касающихся отношений между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, следовало более четко отразить как в заявлении, представленном Генеральной Ассамблеей, так и в пояснениях Суда.

2. С самого начала следует отметить важный момент, заключающийся в том, что в отношении соответствующих основных положений Соглашения 1947 года о месторасположении Центральных учреждений, т.е. разделов 11–13, не существует значительных расхождений во мнениях между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами. Хотя в ходе нынешнего спора прямая ссылка на разделы 11, 12 и 13 сперва была сделана – насколько это известно Суду – в заявлении представителя Генерального секретаря от 22 октября 1987 года (ежедневный брифинг в Организации Объединенных Наций для представителей прессы), есть основания полагать, что не только Организация Объединенных Наций, но и также Соединенные Штаты всегда учитывали эти положения при рассмотрении вопроса о последствиях для интересов Организации Объединенных Наций законопроекта, представленного с целью объявить незаконным создание или сохранение на территории в пределах юрисдикции Соединенных Штатов любого отделения Организации освобождения Палестины.

3. Еще в январе 1987 года государственный секретарь Шульц в своем письме сенатору Доулу от 29 января 1987 года (и в письме от того же числа члену палаты представителей Кемпу) изложил свое толкование Соглашения о месторасположении Центральных учреждений в следующих словах:

"Соединенные Штаты дали ясно понять, что сотрудники миссии наблюдателя ООП находятся в Соединенных Штатах исключительно в качестве "приглашенных лиц" Организации Объединенных Наций по смыслу Соглашения о месторасположении Центральных учреждений ... Поэтому мы обязаны разрешать сотрудникам миссии наблюдателя ООП въезд и нахождение в Соединенных Штатах с целью осуществления своих официальных функций в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций". (Congressional Record, Vol. 133, No. 78)

В своем письме Постоянному представителю Соединенных Штатов от 13 октября 1987 года Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, ссылаясь на позицию государственного секретаря (цитируемую выше), выразил свою убежденность в том, что "[рассматриваемый] законопроект идет вразрез с обязательствами, вытекающими из Соглашения о месторасположении Центральных учреждений". В ответ на это Постоянный представитель Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций 27 октября 1987 года направил Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций письмо, в котором он заявил следующее:

"Администрация решительно выступает против закрытия миссии наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций. Я хочу заверить Вас в том, что администрация по-прежнему выступает против предлагаемого законопроекта".

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем письме на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов от 7 декабря 1987 года вновь изложил позицию Организации и отметил, что она "совпадает" с позицией администрации Соединенных Штатов, изложенной в письме государственного секретаря от 29 января 1987 года.

4. Когда наблюдатель ООП 14 октября 1987 года обратил внимание членов Комитета по сношениям со страной пребывания Организации Объединенных Наций на данный вопрос, представитель Соединенных Штатов немедленно ответил, заявив следующее:

"... по мнению исполнительных властей, закрытие миссии ООП будет противоречить обязательствам страны пребывания в соответствии с Соглашением о месторасположении Центральным учреждений" (A/42/26, Доклад Комитета по сношениям со страной пребывания, стр. 14).

Как следует из доклада Комитета, не было упомянуто никаких конкретных положений Соглашения о месторасположении Центральным учреждений, о которых могла бы идти речь. И все же есть основания полагать, что представитель Соединенных Штатов в своем ответе имел в виду разделы 11, 12 и 13 Соглашения.

5. Когда в резолюции 42/210 В от 17 декабря 1987 года Генеральная Ассамблея высказала свое мнение, что

"... Соединенные Штаты Америки ... рассматривают вопрос о том, чтобы предпринять действие, которое могло бы затруднить дальнейшее содержание помещений миссии постоянного наблюдателя [ООП] ..., позволяющих ей выполнять свои официальные функции",

она также выразила мнение, что на миссию наблюдателя ООП распространяются положения Соглашения о месторасположении Центральным учреждений, и обратилась с просьбой к Соединенным Штатам

"выполнять свои договорные обязательства по Соглашению о месторасположении Центральным учреждений и ... воздерживаться от каких-либо действий, которые препятствовали бы осуществлению официальных функций миссии постоянного наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций".

Когда проект этой резолюции рассматривался в Шестом комитете, представитель Соединенных Штатов 25 ноября 1987 года сказал следующее:

"государственный секретарь Соединенных Штатов заявил, что закрытие этой миссии будет являться нарушением обязательств Соединенных Штатов по Соглашению о месторасположении Центральным учреждений" (A/C.6/42/SR.58, стр. 3).

Недавно, в январе 1988 года, исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов в своем письме на имя Генерального секретаря Организации Объединенных Наций от 5 января без колебаний заявил о том, что положения, касающиеся миссии наблюдателя ООП, "в случаях их выполнения будут противоречить нашим международным юридическим обязательствам, вытекающим из Соглашения о месторасположении Центральным учреждений Организации Объединенных Наций".

6. Поэтому было совершенно ясно, что в отношении "толкования или применения" разделов 11-13 Соглашения не было никаких расхождений во мнениях, поскольку обе стороны понимали, что принудительное закрытие миссии ООН будет идти вразрез с международными обязательствами, принятыми Соединенными Штатами в соответствии с Соглашением. К расхождениям в позициях Соединенных Штатов и Организации Объединенных Наций привело то, что обе палаты конгресса в конечном счете приняли 15 и 16 декабря 1987 года Закон о борьбе с терроризмом в качестве раздела X Закона об ассигнованиях по линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы и президент Соединенных Штатов подписал этот раздел совместно с другими разделами вышеупомянутого Закона 22 декабря 1987 года. Я должен повторить, что, таким образом, расхождения в позициях Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов касаются не вопроса о том, будет ли принудительное закрытие миссии являться нарушением Соглашения о месторасположении Центральные учреждений, а того, какое направление действий в рамках внутренней правовой системы Соединенных Штатов будет равнозначно принудительному закрытию отделения ООН в Нью-Йорке, в чем обе стороны видели бы нарушение Соглашения. Как представляется, эти разногласия возникли в конце 1987-начале 1988 года.

7. Когда 11 декабря в Шестом комитете проводилось голосование по соответствующему проекту резолюции (позднее ставшему резолюцией 42/210 В Генеральной Ассамблеи), представитель Соединенных Штатов объяснил причины своего отказа принять участие в голосовании тем, что данная резолюция "является ненужной и неуместной, поскольку она касается вопроса, который по-прежнему находится на рассмотрении правительства Соединенных Штатов" (A/C.6/42/SR.62, стр. 4). Когда проект резолюции, предложенный Шестым комитетом, был принят на пленарных заседаниях 17 декабря 1987 года в качестве резолюции 42/210 В, представитель Соединенных Штатов, вновь не принимавший участия в голосовании, еще раз подтвердил позицию Соединенных Штатов (A/42/PV.98, стр. 9). С другой стороны, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в своем вышеупомянутом письме Постоянному представителю Соединенных Штатов от 7 декабря 1987 года заявил, что он хотел бы получить гарантии того,

"что даже в том случае, если предлагаемый законопроект станет законом, существующим договоренностям относительно миссии наблюдателя ООН не будет нанесен ущерб и они не претерпят каких-либо других изменений".

Генеральный секретарь выразил свое мнение в следующих словах:

"Без таких гарантий спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами относительно толкования или применения положений Соглашения о месторасположении Центральные учреждений будет существовать".

Он предупредил, что в случае отсутствия таких гарантий, он "будет вынужден прибегнуть к процедуре разрешения споров, предусмотренной в разделе 21 [Соглашения]". Эта позиция была подтверждена Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в его письме на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов от 14 января 1988 года.

8. Организация Объединенных Наций заявила, что переговоры, являющиеся необходимым предварительным условием передачи спорного вопроса на обязательный арбитраж в соответствии с разделом 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, первоначально состоялись 7 января 1988 года, но что содержание этих переговоров остается неизвестным. Ясно то, что, по мнению Генерального секретаря, на совещании 12 января 1988 года не было дано необходимых гарантий того, что существующие договоренности, касающиеся миссии наблюдателя ООП, сохранят свое действие. Это может вдвойне оправдывать вывод о том, что вместо каких-либо переговоров, касающихся "толкования или применения" разделов 11, 12 и 13, состоялись лишь консультации, в ходе которых Организация Объединенных Наций, как это представляется, неоднократно пыталась добиться от Соединенных Штатов гарантий того, что с учетом общности позиций сторон в отношении этих разделов отделение ООП не будет закрыто, несмотря на принятие Закона о борьбе с терроризмом. С другой стороны, позиция Соединенных Штатов в ходе этих консультаций заключалась в следующем:

"Данный закон еще не применяется и исполнительные органы все еще оценивают ситуацию в целях возможного неприменения или неисполнения этого закона" (письменное заявление Генерального секретаря Организации Объединенных Наций).

Таким образом, в ходе ряда консультаций Соединенные Штаты истолковывали существовавшую тогда ситуацию в качестве не подпадающей под действие раздела 21 Соглашения; в то же время Организация Объединенных Наций утверждала, что необходимо прибегнуть к процедуре разрешения споров, предусмотренной в разделе 21. В ходе дискуссий обсуждался вопрос о применимости, а следовательно и о применении раздела 21; другими словами речь шла о самом положении об арбитражном разбирательстве.

9. Поэтому никогда не возникало никаких явных разногласий между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами в отношении того, каким образом следует "истолковывать или применять" разделы 11-13 Соглашения. Хотя не исключена возможность того, что Соединенные Штаты в дальнейшем будут утверждать, что принудительное закрытие не будет противоречить положениям этих разделов, фактически между сторонами было достигнуто согласие относительно понимания того, что принудительное закрытие миссии наблюдателя ООП будет являться нарушением этих положений Соглашения. Тем не менее, министр юстиции Соединенных Штатов определил, что в соответствии с Законом о борьбе с терроризмом 1987 года он обязан закрыть миссию наблюдателя ООП (письмо исполняющего обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов на имя Генерального секретаря от 11 марта 1988 года). Фактически, проблема, с которой столкнулась Организация Объединенных Наций, касается конституционной системы Соединенных Штатов, которая, как представляется, позволяет применять национальные законы, нарушающие права другой стороны, являющейся участником договора, подписанного Соединенными Штатами, причем "невзирая ни на какие обязательства, которые могут иметь Соединенные Штаты в соответствии с Соглашением" (вышеуказанное письмо) или "невзирая ни на какие международно-правовые обязательства, которые Соединенные Штаты могут иметь в соответствии с Соглашением о месторасположении Центральных учреждений" (письменное заявление Соединенных Штатов), или же независимо от "толкования или применения Соглашения", якобы на том основании, что "конгресс имеет право отменять договоры и действие международно-правовых документов в интересах национального законодательства" или же, в данном конкретном случае, по той причине, что "конгресс счел необходимым,

невзирая на международное право, закрыть все отделения ООН в Соединенных Штатах, включая миссию наблюдателя ООН при Организации Объединенных Наций (брифинг в министерстве юстиции 11 марта 1988 года).

10. Я не думаю, что в данном случае Суд просили рассмотреть этот вопрос, который является кардинальной проблемой сохранения примата международного права в контексте его применения на национальном уровне. Однако следует осознавать, что Генеральная Ассамблея, поставив этот рассматриваемый нами сейчас вопрос, будучи уверена в том, что "раздел 21 Соглашения [о месторасположении Центральных учреждений ...] является единственным юридическим средством разрешения данного спора" (резолюция 42/230 Генеральной Ассамблеи от 23 марта 1988 года; подчеркнуто мною), тем самым отложила рассмотрение тех реальных вопросов, с которыми столкнулась Организация Объединенных Наций, и, я уверен, она в конечном счете не удовлетворится лишь вынесением спорного вопроса, ограничивающегося толкованием или применением разделов 11-13 Соглашения о Центральном учреждении, на рассмотрение арбитражной инстанции. Это объясняется тем, что реальные вопросы в рамках этого спора касаются не толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, а того, чему будет отдано предпочтение в практическом плане: строгому толкованию или применению этого Соглашения или Закона о борьбе против терроризма в той форме, в какой он истолковывается министром юстиции Соединенных Штатов. Для меня проблема заключается в том, что вопрос, который пришлось рассматривать Суду, не является тем вопросом, на который ему было наиболее целесообразно дать ответ для решения основной проблемы, волнующей Генеральную Ассамблею. Как мы видим, Суд заявил о приоритете международного права в данных обстоятельствах, но при этом он не услышал никаких исчерпывающих доводов по этому важнейшему вопросу и ему не пришлось рассматривать их.

Сигеру ОДА

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ШВЕБЕЛЯ

Я поддержал консультативное заключение Суда, поскольку я считаю, что его основной вывод о том, что между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами ведется спор в отношении толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, вполне логичен. Однако я думаю, что вопрос, вынесенный на рассмотрение Суда, допускает несколько ответов. По-моему, ответ, данный Судом, не является во всех отношениях правильным.

Как указывает Суд в пункте 1 своего консультативного заключения, Генеральная Ассамблея, запрашивая консультативное заключение Суда относительно того, обязаны ли Соединенные Штаты прибегать к процедуре арбитража в соответствии с разделом 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, подтвердила позицию Генерального секретаря, согласно которой "между Организацией Объединенных Наций и страной пребывания существует спор относительно толкования или применения Соглашения ..." (резолюция 42/229 В). В сопутствующей резолюции 42/229 А, также принятой 2 марта 1988 года, Генеральная Ассамблея выражает следующее мнение:

"... между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами ... существует спор относительно толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений и ... должна быть начата процедура разрешения споров, изложенная в разделе 21 Соглашения".

Это значит, что Генеральная Ассамблея, дважды ответив на вопрос, по которому она запрашивает рекомендацию Суда, главного судебного органа Организации Объединенных Наций, запросила консультативное заключение Суда по этому вопросу. Впоследствии, 23 марта 1988 года, в ходе рассмотрения этого дела в Суде Генеральная Ассамблея еще раз подтвердила свой ответ, заявив следующее:

"... между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами Америки ... существует спор относительно толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений и ... должна быть начата процедура разрешения споров, изложенная в разделе 21 Соглашения ..." (резолюция 42/230).

Отвечая на заданный таким образом Генеральной Ассамблеей вопрос, Суд делает совершенно неоспоримые выводы. Аксиомой является то, что с точки зрения международного права национальные законы не могут отменять действие международно-правовых документов, что государство не может уклоняться от своих международных обязательств путем принятия национальных законов, противоречащих этим обязательствам. Очевидно, что участник соглашения, содержащего обязательство выносить на рассмотрение арбитражной инстанции любой спорный вопрос, касающийся толкования или применения этого соглашения, не может законным путем уклониться от этого обязательства, отрицая существование спора или же утверждая, что процедура арбитража не будет служить какой-либо полезной цели. Признается, что положение договора (или соглашения), предусматривающее применение процедуры международного арбитража для решения любого связанного с этим договором спорного вопроса, не требует в качестве обязательного предварительного условия для его осуществления полного исчерпания местных средств. Я согласен не только с этими подтверждениями юридического принципа, но и также с выводами по данному делу, согласно которым спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами не был разрешен в ходе состоявшихся переговоров и стороны не пришли к договоренности в отношении какого-либо иного способа его разрешения, отличного от арбитража.

Различие между моей позицией и позицией Суда заключается в том, что я не уверен, касается ли в настоящий момент спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами "толкования или применения" Соглашения о месторасположении Центральных учреждений". Мой главный вывод на основе оценки обстоятельств дела в том, что между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами в основном существует согласие в отношении толкования Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. Не столь ясно, существует ли в настоящее время спор относительно его применения.

На основании выводов Суда можно заключить, что, судя по той позиции, которую занимает правительство Соединенных Штатов в отношении сохранения в Нью-Йорке миссии наблюдателя Организации освобождения Палестины при Организации Объединенных Наций, между Организацией и Соединенными Штатами возник спор, "касающийся ... применения этого Соглашения ...". Однако я считаю, что обстоятельства дела позволяют придти к другому выводу, что, поскольку рассмотрение вопроса о фактическом применении Соединенными Штатами Закона о борьбе с терроризмом в отношении отделения ООП в Нью-Йорке отложено до завершения разбирательства в окружном суде южной части Нью-Йорка, спор в отношении применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений возникнет в том случае и тогда, когда в результате этого разбирательства будет принято решение действительно применить этот Закон в отношении миссии ООП. Для того чтобы разъяснить этот альтернативный вывод, а также объяснить совпадение точек зрения в отношении толкования Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, необходимо изложить некоторые основные обстоятельства данного дела.

В принятом в 1987 году Законе о борьбе с терроризмом помимо основных положений, процитированных Судом в пункте 9 его консультативного заключения, приводятся "выводы" конгресса Соединенных Штатов относительно деятельности ООП и "свидетельства" того, что ООП является "террористической организацией", которая "не должна иметь возможности действовать в Соединенных Штатах"; в нем также содержится указание министра юстиции принимать необходимые меры и возбуждать соответствующие судебные дела в целях "фактического применения" этого Закона; кроме того, он наделяет полномочиями соответствующие суды Соединенных Штатов "обеспечивать исполнение" Закона по указанию министра юстиции.

Когда был первоначально представлен законопроект по этому вопросу, государственный секретарь Шульц 29 января 1987 года в своем письме сенатору Доулу сообщил следующее:

"Миссия наблюдателя ООП в Нью-Йорке была создана в соответствии с резолюцией 3237 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 22 ноября 1974 года, в которой ООП была приглашена участвовать в сессиях и работе Генеральной Ассамблеи в качестве наблюдателя. Миссия наблюдателя ООП представляет ООП в Организации Объединенных Наций и никоим образом не является аккредитованной в Соединенных Штатах. Соединенные Штаты дали ясно понять, что сотрудники миссии наблюдателя ООП находятся в Соединенных Штатах исключительно в качестве "приглашенных лиц" Организации Объединенных Наций по смыслу Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. ... поэтому мы обязаны разрешать сотрудникам миссии наблюдателя ООП въезд и нахождение в Соединенных Штатах с целью осуществления своих официальных функций в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций ..." (Congressional Record, Vol. 133, No. 78, 14 May 1987, p. S6449.)

На 126-м заседании Комитета Организации Объединенных Наций по сношениям со страной пребывания 14 октября 1987 года наблюдатель ООП обратил внимание на поправку к законопроекту об ассигнованиях государственному департаменту, содержащему положения, которые позднее были отражены в законе о борьбе с терроризмом. Он сослался на письмо государственного секретаря от 29 января. Представитель Соединенных Штатов в своем ответе заявил, что "по мнению исполнительной власти, закрытие миссии ООП идет вразрез с обязательствами страны пребывания по Соглашению о месторасположении Центральным учреждений". Юрисконсульт Организации Объединенных Наций заявил затем, что "Организация разделяет юридическую точку зрения, изложенную в письме государственного секретаря Шульца от 29 января 1987 года" (A/42/26, стр. 13-14).

Сенатор Доул не согласился с позицией государственного секретаря, а мнения в сенате и палате представителей разделились. Когда совместный доклад обеих палат конгресса о Законе об ассигнованиях по линии внешних сношений, содержащий Закон о борьбе с терроризмом, был представлен сенату, председатель Комитета по внешним сношениям сенатор Пелл заявил, что

"администрация выразила озабоченность по поводу того, что формулировка положений, касающихся ООП, может обусловить необходимость закрытия миссии наблюдателя при Организации Объединенных Наций в нарушение обязательств Соединенных Штатов Америки по международному праву. Формулировка законопроекта, как мне представляется, не предусматривает с неизбежностью необходимости закрытия миссии ООП при Организации Объединенных Наций, поскольку согласно установленному правилу толкования законов суды США будут толковать законодательные акты конгресса как не противоречащие обязательствам США по международному праву, если такое толкование вообще правомерно.

Сторонники закрытия миссии ООП утверждают, что Соединенные Штаты не связаны юридическими обязательствами в отношении размещения миссий наблюдателей. Если они правы с точки зрения международного права, формулировка этого закона будет предполагать необходимость закрытия миссии ООП.

С другой стороны, если Соединенные Штаты связаны юридическими обязательствами в качестве страны пребывания Организации Объединенных Наций, предусматривающими предоставление разрешения на размещение миссий наблюдателей, признаваемых Генеральной Ассамблеей, в этом случае формулировку данного законопроекта, по моему мнению, нельзя истолковать как требующую закрытия миссии наблюдателя ООП. В законопроекте не упоминается о миссии ООП при Организации Объединенных Наций, и его авторы никогда не заявляли о намерении нарушить обязательства США по международному праву. Они скорее утверждали, что закрытие отделения ООН в Нью-Йорке не является нарушением международного права и что они исходили из этой посылки". (Congressional Record, Vol. 133, No. 200, 16 December 1987, pp. S18185-S18186.)

На более раннем этапе этого дела Генеральный секретарь 13 октября 1987 года направил Постоянному представителю Соединенных Штатов письмо, в котором он выразил серьезную озабоченность по поводу принятия сенатом поправки, которая направлена на то, чтобы объявить незаконным нахождение на территории Соединенных Штатов любого отделения ООП. Он напомнил содержание письма государственного секретаря от 29 января 1987 года и заявил, что "я согласен с мнениями, выраженными государственным секретарем по этому вопросу ...".

7 декабря 1987 года Генеральный секретарь направил послу Уолтерсу письмо следующего содержания:

"Организация Объединенных Наций считает, что в соответствии с резолюцией 3237 (XXIX) Генеральной Ассамблеи сотрудники миссии наблюдателя ООП являются лицами, приглашенными Организацией Объединенных Наций, и что в соответствии с Соглашением о месторасположении Центральных учреждений Соединенные Штаты взяли на себя обязательство разрешать сотрудникам ООП въезд и пребывание в Соединенных Штатах с целью выполнения своих официальных функций в Организации Объединенных Наций. Эта позиция ... совпадает с позицией администрации Соединенных Штатов, изложенной в письме ... государственного секретаря от 29 января 1987 года ...

Даже на этом позднем этапе я питаю весьма большие надежды на то, что администрация сможет, исходя из своей юридической позиции, предпринять шаги для предотвращения принятия этого законопроекта. Вместе с тем я был бы благодарен Вам за подтверждение, что, если этот предлагаемый законопроект приобретет силу закона, действующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП не будут ограничены или каким-либо иным образом изменены. Без таких гарантий возникнет спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами относительно толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, и я буду вынужден прибегнуть к процедуре разрешения споров, предусмотренной в разделе 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений ООН ...".

Поскольку законопроект был в конечном счете принят и сделан частью закона об ассигнованиях госдепартаменту, подписанного президентом, исполняющий обязанности Постоянного представителя Соединенных Штатов посол Окун в письме от 5 января 1988 года сообщил Генеральному секретарю следующее:

"Законопроект, о котором говорится в Ваших письмах, является частью "Закона об ассигнованиях и о линии внешних сношений на 1988 и 1989 финансовые годы", подписанного президентом Рейганом 22 декабря. Раздел 1003 этого Закона, касающийся Организации освобождения Палестины (ООП), вступил в силу спустя 90 дней после этой даты. Поскольку положения, касающиеся миссии наблюдателя ООП, могут нанести ущерб конституционной власти президента и, в случае их выполнения, будут противоречить нашим международным юридическим обязательствам, вытекающим из Соглашения о месторасположении Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, в течение 90-дневного периода, предшествующего вступлению их в силу, администрация намерена проводить консультации с конгрессом в целях разрешения этого вопроса".

14 января 1988 года Генеральный секретарь направил послу Уолтерсу письмо, в котором подтверждались изложенные в предыдущих письмах положения и говорилось:

"Я, разумеется, приветствую намерение администрации США использовать 90-дневный период таким образом, как это изложено в письме посла Окуна и более подробно объяснено юрисконсульту госдепартаменту судьей Софаэром во время его встречи с Юрисконсульту 12 января. Тем не менее, ни письмо посла Окуна, ни заявления судьи Софаэра не являются гарантиями, о которых я говорил и в моем письме от 7 декабря 1987 года, равно как и не обеспечивают полного соблюдения

Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. В данной ситуации имеет место спор между Организацией и Соединенными Штатами относительно толкования и применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, и я, настоящим, обращаюсь к процедуре разрешения споров, изложенной в разделе 21 вышеупомянутого Соглашения".

2 февраля 1988 года Генеральный секретарь вновь направил письмо послу Уолтерсу, содержание которого излагается в пункте 19 консультативного заключения Суда.

11 февраля 1988 года Юриконсульт Организации Объединенных Наций г-н Флайшхауэр направил судье Софаэру письмо, уведомив его, что Организация Объединенных Наций избрала Эдуардо Хименеса де Аречаг, бывшего председателя и члена Международного Суда, своим арбитром "на случай возникновения необходимости арбитража, предусмотренного в разделе 21 ...", и ввиду нехватки времени он настоятельно призвал Соединенные Штаты информировать Организацию Объединенных Наций в кратчайшие сроки о выборе ими арбитра.

Резолюция 42/229 В была принята 143 голосами, причем никто не голосовал против. Соединенные Штаты не участвовали в голосовании. Посол Окун представил объяснение, которое излагается в пункте 22 консультативного заключения Суда.

4 марта 1988 года после принятия резолюций 42/229 А и 42/229 В Генеральный секретарь направил письмо послу Уолтерсу, отметив в нем, что он не получил официального ответа на свои письма, в которых говорилось о стремлении

"получить гарантии неприменения или отсрочки применения Закона о борьбе с терроризмом 1987 года в отношении миссии наблюдателя ООН, равно как и ... ответа ... на запрос о выборе арбитра Соединенными Штатами".

Далее он отметил, что

"я надеюсь, что Соединенные Штаты еще смогут принять меры для устранения противоречий между своим внутренним законодательством и своими международными обязательствами. Если этого не случится, то я верю, что Соединенные Штаты признают наличие спора и согласятся использовать процедуру разрешения споров, предусмотренную в разделе 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, и что на промежуточном этапе существующее положение будет сохранено".

11 марта 1988 года посол Окун направил Генеральному секретарю письмо, содержание которого излагается в пункте 24 консультативного заключения Суда. Генеральный секретарь заявил о своем несогласии с письмом посла Окуна от 11 марта 1988 года и в ответном письме от 15 марта заявил следующее:

"По мнению Организации Объединенных Наций, решение правительства Соединенных Штатов, изложенное в письме, представляет собой явное нарушение Соглашения между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами о месторасположении Центральных учреждений. Так, я не могу согласиться с содержащимся в письме заявлением о том, что Соединенные Штаты могут действовать, невзирая на свои обязательства по Соглашению о месторасположении

Центральных учреждений, и я хотел бы просить Вас вновь взвесить серьезные последствия этого заявления с учетом обязанностей Соединенных Штатов как страны пребывания.

Я должен также возразить против содержащегося в Вашем письме вывода о том, что Соединенные Штаты считают, что передача этого вопроса на арбитраж пользы не принесет. Организация Объединенных Наций по-прежнему убеждена, что механизм, предусмотренный в Соглашении о месторасположении Центральных учреждений, представляет собой адекватное средство урегулирования этого спора, и я не могу согласиться с тем, что арбитраж не принесет пользы. Напротив, в данном случае он послужил бы именно той цели, для которой в Соглашение были включены положения раздела 21, а именно цели урегулирования споров, возникающих в связи с толкованием или применением Соглашения".

Министр юстиции Соединенных Штатов направил постоянному наблюдателю миссии ООП при Организации Объединенных Наций 11 марта 1988 года письмо, содержание которого излагается в пункте 25 консультативного заключения Суда. Наблюдатель ООП направил ответное письмо 14 марта, содержание которого излагается в пункте 27 консультативного заключения Суда. Министр юстиции Миз представил ответ в письме от 21 марта, цитируемом в пункте 27 консультативного заключения Суда.

Соединенные Штаты в письменном заявлении, представленном Суду в ходе его нынешнего заседания, повторили основные положения письма посла Окуна от 11 марта. В нем отмечалось, что, поскольку миссия ООП не выполнила распоряжения министра юстиции, был возбужден судебный иск в целях обеспечения его выполнения в принудительном порядке. В заявлении далее говорилось,

"что судебное разбирательство позволит ООП и другим заинтересованным сторонам в юридическом порядке опротестовать принятие закона, направленного против миссии ООП. Соединенные Штаты воздержатся от принятия каких бы то ни было мер для закрытия миссии до вынесения решения по этому делу. Поскольку это дело еще рассматривается в наших судах, мы не считаем целесообразным или своевременным передавать это дело на арбитраж".

В письменном заявлении Генеральный секретарь при изложении фактов, касающихся этого вопроса, сослался на положения своего письма от 7 декабря 1987 года и заявил, что "спор возникнет лишь в том случае, если правительство Соединенных Штатов не предоставит гарантии того, что действующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП не будут ограничены или каким-либо иным образом изменены ...".

Со вступлением в силу этого закона, говорится далее в письменном заявлении,

"По мнению Генерального секретаря, при отсутствии тех или иных гарантий сохранения действующих договоренностей относительно миссии наблюдателя ООН несовместимость этого закона с обязательствами страны пребывания согласно Соглашению о месторасположении Центральных учреждений явилась причиной возникновения спора по смыслу раздела 21 Соглашения".

Генеральный секретарь далее утверждает, что

"автоматический характер процесса вступления в силу ЗБТ [Закона о борьбе с терроризмом], который был начат в момент подписания ЗБТ, в силу объективных обстоятельств несет в себе непосредственную угрозу закрытия учреждения, посредством которого осуществляется представительство ООП при Организации Объединенных Наций, и этой непосредственной угрозы достаточно ... для возникновения спора при отсутствии гарантии от исполнительной власти относительно того, что законопроект не вступит в силу или что действующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП в Нью-Йорке не будут изменены или каким-либо иным образом ограничены".

В то же время Генеральный секретарь сделал вывод о том, что

"Организация Объединенных Наций считает, что спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами возник в момент вступления в силу закона ЗБТ. Нет никакого сомнения также и в том, что этот спор касается толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. Государственный секретарь Соединенных Штатов и различные представители Соединенных Штатов в Комитете по сношениям со страной пребывания и Генеральной Ассамблее недвусмысленно и последовательно заявляли, что сотрудники миссии наблюдателя ООП находятся в Соединенных Штатах в качестве лиц, приглашенных Организацией Объединенных Наций, в соответствии с Соглашением о месторасположении Центральных учреждений, и Генеральный секретарь неоднократно заявлял, что ЗБТ противоречит Соглашению о месторасположении Центральных учреждений. Таким образом, формальные условия для ссылки на раздел 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений несомненно имеются, и поэтому вступают в силу процедурные обязательства сторон".

Какие выводы можно сделать на основании этих данных относительно нынешнего спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами в связи с толкованием или применением Соглашения о месторасположении Центральных учреждений?

Как справедливо подчеркивалось Судом в его консультативном заключении, вопрос о существовании международного спора является предметом объективного определения. Признание или отрицание факта существования спора одной или обеими сторонами само по себе не является определяющим. Суд ссылается также на свое классическое определение спора как "разногласия по правовым вопросам, конфликта правовых воззрений или интересов двух лиц". Есть ли такие разногласия или конфликт в данном деле по поводу толкования Соглашения о месторасположении Центральных учреждений?

Я так не думаю. Напротив, на протяжении всего времени наблюдалось и наблюдается поразительное сходство мнений уполномоченных представителей Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов относительно толкования Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. Так например, государственный секретарь с самого начала заявлял, что Соединенные Штаты "обязаны разрешать сотрудникам миссии наблюдателя ООП въезд и пребывание в Соединенных Штатах с целью выполнения своих официальных функций в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций ...". Юрисконсульт Организации Объединенных Наций объявил, что "Организация разделяет" эту "юридическую точку зрения ...". Генеральный секретарь затем

объявил, что "я согласен с мнениями, выраженными государственным секретарем по этому вопросу ...". Он позднее пояснил, что позиция Организации Объединенных Наций "совпадает с позицией Соединенных Штатов ...". Со своей стороны, Соединенные Штаты после подписания закона подтвердили, что "в случае применения" закон "будет противоречить нашим международно-правовым обязательствам в соответствии с Соглашением о месторасположении Центральные учреждений Организации Объединенных Наций ...".

Соединенные Штаты не отступили от этой позиции, равно как и, разумеется, Организация Объединенных Наций. Это не только мой вывод, это вывод, который широко и неоднократно подтверждался в ходе прений в Генеральной Ассамблее по этому вопросу, и последний раз 23 марта 1988 года.

Таким образом, 29 февраля 1988 года представитель Зимбабве заявил, что "юридическая точка зрения, изложенная в письме г-на Шульца, разделяется Генеральным секретарем и Юриконсультантом Организации Объединенных Наций ..." (A/42/PV.101, стр. 33). Представитель Федеративной Республики Германия, выступая от имени 12 государств - членов Европейского сообщества, заявил, что

"они полностью разделяют точку зрения, которая уже высказывалась как Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций, так и государственным секретарем Соединенных Штатов ... относительно того, что Соединенные Штаты обязаны разрешать сотрудникам миссии наблюдателя ООН въезд и пребывание в Соединенных Штатах с целью выполнения своих официальных функций в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций" (там же, стр. 51-52).

Представитель Чехословакии практически в идентичных выражениях напомнил, что "эти факты были безоговорочно признаны ... г-ном Джорджем Шульцем, государственным секретарем ..." (там же, стр. 82). Представитель Дании, выступая от имени пяти стран Северной Европы, заявил, что "страны Северной Европы полностью разделяют точку зрения по этому вопросу, уже выраженную как Генеральным секретарем, так и госсекретарем ..." (там же, стр. 101).

Представитель Австрии 1 марта 1988 года заявил также:

"Как мы поняли из обсуждения этого вопроса в Шестом комитете, применимость соответствующих положений Соглашения о месторасположении Центральные учреждений в отношении миссии наблюдателя ООН и ее персонала не оспаривается ни одной из делегаций, включая делегацию страны пребывания".

Представитель Бангладеш днем ранее сформулировал это следующим образом:

"Государственный секретарь Соединенных Штатов в письме сенату уже 29 января 1987 года заявил, что страна пребывания

"обязана разрешать сотрудникам миссии наблюдателя ООН въезд и пребывание в Соединенных Штатах с целью выполнения своих официальных функций в Центральные учреждения Организации Объединенных Наций".

Это мнение разделяют 145 членов Организации Объединенных Наций, проголосовавших в поддержку резолюции 43/210 В Генеральной Ассамблеи, которая была принята 17 декабря 1987 года, за исключением одного государства-члена. Такое единодушие в отношении толкования правового положения является поистине беспрецедентным" (A/42/PV.102, стр. 68).

И наконец, 23 марта 1988 года на последней возобновленной сессии Генеральной Ассамблеи представитель Бирмы сделал вывод о том, что

"рассматриваемый вопрос нельзя понимать как относящийся к толкованию по существу этого вопроса в связи с Соглашением о месторасположении Центральных учреждений, ибо из заявлений соответствующих представителей администрации Соединенных Штатов явствует, что нельзя сказать, что их позиция по вопросу о толковании противоречит мнению Генерального секретаря и практически единодушному мнению государств-членов" (A/42/PV.107, стр. 28-30).

Ввиду несомненной последовательности точек зрения Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов на толкование Соглашения о месторасположении Центральных учреждений мне представляется неубедительным вывод Суда о том, что "взаимоисключающие позиции сторон" ведут к спору, "касающемуся толкования или применения" Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. В той мере, в какой этот вывод относится к применению, он не является безосновательным; в той мере, в какой он относится к толкованию, перечисленные выше факты по этому делу, по моему мнению, свидетельствуют о том, что он не является достаточно обоснованным.

Несомненно, разумеется, что в случае явного и неопровержимого доказательства нарушения тем или иным государством своих обязательств по договору, такое нарушение подпадает под действие юрисдикционной клаузулы, которая предоставляет Суду, такому, как этот Суд, полномочия разрешать споры относительно толкования или применения этого договора. Юриконсульт Соединенных Штатов приводил такие доводы в деле United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, I.C.J. Pleadings, page 279, и эти доводы, по-видимому, принятые Судом, по-прежнему являются убедительными. Но из этого не следует, что в том или ином конкретном случае вопрос о существовании или отсутствии спора относительно толкования договора не затрагивается совпадением мнений, выраженных сторонами относительно его толкования. В деле, которое рассматривается Судом, если отложить в сторону вопрос о применении Соглашения о месторасположении Центральных учреждений для целей анализа, как представляется, мнения сторон относительно его толкования "совпадают" (если использовать термин, употребленный Генеральным секретарем).

С учетом вышесказанного я тем не менее признаю, что есть логика и основания для точки зрения, согласно которой любое утверждение той или иной стороны относительно нарушения положений договора – независимо от того, в какой степени оно является явным и признаваемым другой стороной, – с неизбежностью включает элементы толкования (сторонами и любым судом, рассматривающим их), поскольку применение или неправильное применение, какой бы явный характер оно ни носило, коренится в его толковании. Но когда та или иная сторона действительно признает, если не по форме, то по существу, только невозможность применения договора и дает понять, что спора относительно его толкования нет, делается ли это для целей разрешения спора – спора относительно толкования договора? Я в этом сомневаюсь.

Существенно важным вопросом в этом деле является вопрос о том, существует ли спор относительно применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. Суд признает, что может возникнуть вопрос о том, применялся ли Закон о борьбе с терроризмом, или будет ли этот закон применен, когда или если по завершении текущего судебного разбирательства Соединенными Штатами миссия ООП будет фактически закрыта. Однако он утверждает, что это не имеет решающего значения применительно к разделу 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, поскольку это Соглашение касается любого спора относительно его толкования или применения, а не применения мер, предусмотренных внутригосударственным правом Соединенных Штатов.

Суд, несомненно, прав, указывая на то, что вопрос, рассматриваемый в Суде, касается применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений, а не применения Закона о борьбе с терроризмом. Однако, если закон не будет эффективно применен в отношении миссии наблюдателя ООП, какой смысл имеет спор относительно применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений?

Следует напомнить, что Генеральный секретарь не всегда рассматривал подписание закона само по себе как факт, являющийся причиной возникновения спора относительно применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений. Это становится ясно из его письма от 7 декабря 1987 года, в котором он просил подтверждения со стороны Соединенных Штатов даже в случае, если предлагаемый законопроект и вступит в силу,

"что действующие договоренности относительно миссии наблюдателя ООП не будут ограничены или каким-либо иным образом изменены. Без таких гарантий возникнет спор между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами, касающийся толкования или применения Соглашения о месторасположении Центральных учреждений ..."

Затем, признав, что заявления Соединенных Штатов не являются гарантиями, которых он добивался, 14 января 1988 года он объявил о существовании спора. Однако 2 февраля Генеральный секретарь писал, что

"поскольку Соединенные Штаты до настоящего времени не сочли возможным предоставить соответствующие гарантии относительно отсрочки применения закона в отношении миссии наблюдателя ООП, быстро приближается время, когда у меня не будет иного выбора, кроме проведения разбирательства совместно с Соединенными Штатами в соответствии с разделом 21 Соглашения о месторасположении Центральных учреждений или уведомления Генеральной Ассамблеи о сложившемся безвыходном положении".

4 марта 1988 года, то есть после того, когда Генеральная Ассамблея обратилась в Суд с просьбой о вынесении консультативного заключения, Генеральный секретарь вновь затронул вопрос о "гарантиях, обеспечивающих неприменение или отсрочку применения" Закона и выразил уверенность в том, что Соединенные Штаты признают существование спора в том случае, если они не смогут привести положения своего внутреннего законодательства в соответствие со своими международными обязательствами. В своем письменном заявлении, представленном в этот Суд, Генеральный секретарь отметил, что "в отсутствие каких-либо гарантий соблюдения существующих договоренностей

относительно миссии наблюдателя ООН" возникает спор в отношении смысла раздела 21 Соглашения о Центральном учреждении. В этом же заявлении Генеральный секретарь указал, что угроза закрытия миссии ООН приводит к возникновению спора "в отсутствие гарантий со стороны исполнительных органов в отношении неприменения соответствующего законодательства или обеспечения того, что существующим договоренностям относительно миссии наблюдателя ООН в Нью-Йорке не будет нанесен ущерб и они не претерпят каких-либо других изменений".

Со своей стороны, после вступления Закона в силу Соединенные Штаты первоначально указали, что они еще не приняли мер, наносящих ущерб деятельности миссии ООН. После того, как министр юстиции определил, что Закон обязывает его закрыть миссию наблюдателя ООН в Нью-Йорке, и возбудил соответствующее дело в окружном суде, он заявил следующее: "Соединенные Штаты не будут предпринимать других шагов с целью закрытия миссии до вынесения решения по этому делу". Эта позиция неоднократно подтверждалась Соединенными Штатами.

Таким образом, очевидно, что, как неоднократно указывал Генеральный секретарь, в том случае, если Соединенные Штаты предоставят гарантии "соблюдения" существующих договоренностей относительно миссии ООН и "отсрочки" применения Закона в отношении этой миссии, спор в отношении толкования и применения Соглашения о Центральном учреждении не возникнет. Соединенные Штаты предоставили гарантии такого рода, которые, однако, будут действовать лишь до тех пор, "пока суды Соединенных Штатов не определят", требует ли этот Закон "закрытия миссии наблюдателя ООН".

Какое бы важное значение не имело поставленное условие, оно не лишает эти гарантии их юридической силы. Неясно, почему эти гарантии Соединенных Штатов не могут рассматриваться как достаточные гарантии соблюдения существующих договоренностей относительно миссии наблюдателя ООН вплоть до вынесения решения по соответствующему делу в судах Соединенных Штатов. Разумеется, что решение вопроса о достаточности или недостаточности гарантий входит в компетенцию Генерального секретаря. Тем не менее гарантии Соединенных Штатов основываются на объективном решении вопроса о наличии спора в связи с применением Соглашения о Центральном учреждении.

Факт состоит в том, что миссия наблюдателя ООН при Организации Объединенных Наций функционирует. Она не была закрыта; нет никаких признаков того, что ее деятельности был "нанесен ущерб" или что "она была ограничена каким-либо иным образом". В настоящий момент она действительно вынуждена защищать себя от угрозы закрытия в различных форумах Организации Объединенных Наций и в окружном суде Соединенных Штатов. Однако объективное рассмотрение этого вопроса, несомненно, подкрепляет вывод о том, что, с точки зрения членов Организации Объединенных Наций и общественного мнения, ООН не испытывает негативных последствий принятия Закона о борьбе с терроризмом и действий, предпринимаемых во исполнение этого Закона. Напротив, как представляется, она значительно выиграла от этого.

Если бы ООН закрыла свою миссию в Нью-Йорке в ответ на определение министра юстиции, в момент закрытия, вне всякого сомнения, возник бы спор в отношении применения Соглашения о Центральном учреждении. К настоящему моменту вопрос о том, вынуждена ли будет ООН действительно закрыть свою миссию в Нью-Йорке, не был однозначно решен министром юстиции; решение этого вопроса скорее входит в компетенцию окружного суда южного округа Нью-Йорка.

В ходе обмена устными заявлениями в Международном Суде Юриисконсульт Организации Объединенных Наций, отвечая на один из заданных ему вопросов, заявил, что, если суды Соединенных Штатов решат, что Закон о борьбе с терроризмом не может быть законно применен против миссии наблюдателя ООП, это не будет означать, что спор никогда не существовал, а лишь положит конец этому спору. Такое толкование фактов можно считать разумным, и на его основании я прихожу к выводу о том, что заключение Суда является логичным. Однако его нельзя считать единственным, в особенности если учесть, что Генеральный секретарь неоднократно заявлял о том, что условием наличия спора является отсутствие гарантий со стороны Соединенных Штатов в отношении того, что существующие договоренности относительно деятельности миссии наблюдателя ООП будут соблюдаться.

В конечном счете вопрос сводится к тому, обязаны ли Соединенные Штаты принять участие в арбитражном разбирательстве этого спора сейчас, или же они будут обязаны сделать это лишь в том случае, если окружной суд постановит применить Закон в отношении миссии наблюдателя ООП. Если разбирательство этого дела в окружном суде, а также рассмотрение всех соответствующих апелляций завершится принятием решения, то вариантов такого решения может быть несколько. Может быть принято решение о применимости Закона к миссии наблюдателя ООП; в этом случае, согласно заявлению Соединенных Штатов, они будут считать решение возникающего в результате этого спора путем арбитража "своевременным и уместным". С другой стороны, на основе вышеприведенных доводов сенатора Пелла или каких-либо других обстоятельств может быть принято решение о том, что Закон неприменим к миссии наблюдателя ООП; в этом случае речь о споре, требующем арбитражного решения, даже если он и существовал, идти уже не будет. Кроме того, на основании консультативного заключения этого Суда и того факта, что Закон о борьбе с терроризмом не упоминает обязательств Соединенных Штатов как арбитра, возложенных на них в соответствии с Соглашением о Центральном учреждениях, и поэтому не может отменять их, может быть принято решение о том, что Соединенные Штаты при любых обстоятельствах обязаны принять участие в арбитражном разбирательстве этого спора. Не исключены и другие варианты.

Одно из возможных толкований раздела 21 Соглашения о Центральном учреждениях, которое лично я не считаю обоснованным, состоит в том, что, поскольку в этом разделе содержится оговорка, называемая в арбитражных органах несовершенной или незавершенной, эта оговорка позволяет стороне в споре не назначать арбитра в случае отсутствия у нее такого намерения. В разделе 21a говорится следующее:

"а) Все разногласия между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами относительно толкования или применения настоящего соглашения . . . , которые не могут быть разрешены путем переговоров или других установленных методов, передаются для окончательного разрешения на рассмотрение третейского суда, состоящего из трех арбитров, из которых один назначается Генеральным секретарем, другой – государственным секретарем Соединенных Штатов, а третий выбирается совместно обеими сторонами или, в том случае, если последние не могут прийти к соглашению, – Председателем Международного Суда".

Незавершенность этой оговорки проявляется в том, что, хотя она содержит положение о назначении третьего арбитра уполномоченным на это лицом, в ней отсутствует положение, уполномочивающее это лицо назначать арбитра в том случае, если этого не сделала одна из сторон в споре. Более скрупулезно составленные арбитражные оговорки, как правило, содержат такое положение.

Комиссия международного права Организации Объединенных Наций в первые годы своей деятельности предприняла энергичные и широкие усилия в целях блокирования различного рода лазеек в процессе международного арбитража. В качестве одной из крупных лазеек такого рода рассматривалось отсутствие положения, позволяющее лицу, уполномоченному назначать третьего арбитра, назначать арбитра и в том случае, если этого не сделала одна из сторон. Несмотря на прогрессивный характер и блестящую техническую проработку проекта, подготовленного Комиссией по просьбе ее специального докладчика профессора Джорджеса Селле, большинство участников Генеральной Ассамблеи, как оказалось, было настроено против принятия этого проекта; они предпочли оставить лазейки открытыми с целью сохранить дипломатическую гибкость при толковании документов и принятии мер, которые зачастую представляли собой отход от юридического характера процедур международного арбитража. Учитывая эти факты, можно утверждать, что положения Соглашения о Центральном учреждениях, касающиеся арбитража, были сознательно составлены таким образом, чтобы не включать в них пункт, позволяющий третьей стороне назначать арбитра в том случае, если одна из сторон не сделала этого, с целью дать сторонам возможность уклониться от выполнения обязательства, что в том или ином конкретном случае может быть сочтено целесообразным одной из них.

Я не считаю, что подобная точка зрения верна для данного случая; при этом я исхожу не из того, что Соглашение о Центральном учреждениях было заключено до того, как участники Генеральной Ассамблеи отвергли вышеупомянутый проект Комиссии, а из того, что Суд решительно и обоснованно отверг эту точку зрения при аналогичных обстоятельствах.

В ходе рассмотрения дела о Толковании мирных договоров в целях вынесения консультативного заключения Суд столкнулся с арбитражной оговоркой, которая в своей соответствующей части была по сути аналогична арбитражной оговорке, содержащейся в Соглашении о Центральном учреждениях. Это означает, что, хотя в этой оговорке упоминалось лицо (в данном случае – Генеральный секретарь), уполномоченное назначать третьего члена арбитражной комиссии в том случае, если стороны в споре не смогут достичь согласия по его кандидатуре, в ней не содержалось положения, позволяющего вышеуказанному лицу назначать в Комиссию арбитра, которого должна была назначить одна из сторон, но не сделала этого.

В спорах между Болгарией, Венгрией и Румынией, с одной стороны, и некоторыми союзными и соединенными державами – участницами мирных договоров, с другой, правительства Болгарии, Венгрии и Румынии отказались назначить арбитров во исполнение арбитражной оговорки, предусмотренной в договорах. Суд постановил, что "все условия, требуемые для того, чтобы приступить к разрешению споров" арбитражными комиссиями "были выполнены", и пришел к следующему выводу:

"Из положений договоров, согласно которым любые споры должны передаваться на рассмотрение комиссии "по просьбе любой из сторон", вытекает, что каждая сторона обязана, по просьбе другой стороны, сотрудничать в создании такой комиссии, в частности путем назначения своего представителя. В противном случае метод урегулирования споров при помощи комиссий, предусматриваемый в договорах, полностью потерял бы свой смысл". (I.C.J. Reports 1950, pp. 65, 77.)

### ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ ШАХАБУДДИНА

Я согласен с решением Суда, однако хотел бы изложить некоторые дополнительные соображения, касающиеся вопросов подхода и перспективы в отношении двух моментов. Первый из них касается той стадии, на которой можно говорить о возникновении спора. Второй касается вопроса о том, был ли вышеуказанный спор спором о толковании или о применении Соглашения о Центральном учреждении.

Что касается первого момента, то Суд в своем решении ограничился констатацией того, что "противоположность подходов Организации Объединенных Наций и Соединенных Штатов указывает на существование спора между двумя этими сторонами, касающегося Соглашения о Центральном учреждении". Суд не высказал определенного мнения по поводу того, на каком этапе можно говорить о возникновении спора. Хотя я и признаю, что в данном контексте могут быть рассмотрены различные даты на протяжении периода колебаний и изменений находящейся в развитии ситуации, у меня тем не менее сложилось впечатление, что отсутствие в решении Суда разъяснения вопроса о том, какая из этих дат действительно является датой возникновения спора, является результатом чрезмерного стремления к экономии времени Суда. Определение даты возникновения спора строится не на пустом месте; необходимым условием такого определения являются анализ динамики хода событий на протяжении определенного промежутка времени и установление, каким бы приближенным оно ни было, той стадии развития событий, на которой они перерастают в спор. Мне представляется, что информация об установлении этой стадии является органической и необходимой частью подлежащей обнародованию отчета о ходе рассмотрения Судом вопроса, который я считаю центральным (хотя и не единственным) вопросом всего дела, а именно вопроса о наличии спора в тот момент, когда Генеральная Ассамблея обратилась к Суду с просьбой о вынесении консультативного заключения. Кроме того, определение вышеуказанной стадии дает нам в руки полезную, а возможно и необходимую, аналитическую точку отсчета, позволяющую провести различие между сообщениями и обсуждениями, составляющими часть процесса, развитие которого приводит к возникновению спора, и теми сообщениями и обсуждениями, которые направлены на разрешение спора после его возникновения.

Интересующий нас законопроект был представлен в палату представителей конгресса Соединенных Штатов 29 апреля 1987 года, а в сенат - 14 мая 1987 года. Администрация Соединенных Штатов была не согласна с целью этого законопроекта, однако признавала, что его целью фактически является закрытие миссии наблюдателя ООН. Учитывая, что на президента возложены правоприменительные функции в отношении федеральных законов, его согласие на принятие законопроекта, которое было дано им 22 декабря 1987 года, служит разумным основанием для того, чтобы рассматривать его как обязательство администрации закрыть миссию наблюдателя ООН в соответствии с требованиями этого Закона.

На фоне такого развития событий Генеральный секретарь высказал 13 октября 1987 года свои возражения против принятия такого закона на том основании, что оно приведет к нарушению Соединенными Штатами их международно-правовых обязательств в соответствии с Соглашением о Центральном учреждении. В своем письме от 7 декабря 1987 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов при Организации Объединенных Наций посла Уолтерса Генеральный секретарь ясно указал на то, что, по его мнению, вступление вышеуказанного законопроекта в силу приведет к возникновению спора в том случае, если Соединенные Штаты не предоставят в этой связи определенных гарантий. Такое обращение Генерального секретаря может быть разумно истолковано как просьба о предоставлении таких гарантий до принятия соответствующего закона или

в момент его принятия, в частности с целью избежать какого бы то ни было периода риска или неопределенности. Учитывая, что такие гарантии предоставлены не были, санкционирование Закона президентом, имевшее место 22 декабря 1987 года, автоматически привело к коллизии соперничающих интересов и возникновению спора.

Официальное заявление Генерального секретаря о наличии спора от 14 января 1988 года не было необходимым для установления факта наличия спора (см. дело Chorzow Factory, P.C.I.J., Series A, No. 13, pp. 10-11 и дело Certain German Interests in Polish Upper Silesia, P.C.I.J., Series A, No. 6, p. 14). За исключением письма посла Окуна от 5 января 1988 года, которое содержало сведения о санкционировании Закона президентом 22 декабря 1987 года и, таким образом, было связано с этим фактом по существу, за период, прошедший с момента санкционирования Закона до 14 января 1988 года (когда Генеральный секретарь заявил в своем ответе о наличии спора и обратился к процедуре урегулирования споров, предусмотренной в разделе 21 Соглашения), никаких новых событий не произошло. Генеральный секретарь не указал, с какого момента, по его мнению, можно говорить о наличии спора. Его письмо не обязательно должно рассматриваться как противоречащее той точке зрения, согласно которой спор, с учетом предшествующих событий, автоматически возник 22 декабря 1987 года. Однако, если это не так, совершенно очевидно, что спор, безусловно, возник 14 января 1988 года. Ход событий не позволяет сомневаться в том, что спор, возникший в один из двух вышеуказанных моментов, продолжается до сих пор.

Что касается второго вопроса, а именно вопроса о том, является ли вышеуказанный спор спором "относительно толкования или применения" Соглашения о Центральном учреждении по смыслу содержания раздела 21 этого Соглашения, то некоторые высказывают мнение о том, что, несмотря на наличие спора, последний не касался "толкования" Соглашения о Центральном учреждении; в защиту этой позиции выдвигается тот аргумент, что государственный секретарь разделял взгляды Генерального секретаря в том, что касается определения статуса миссии наблюдателя ООП в соответствии с Соглашением. Кроме того, как утверждают некоторые, спор не касался "применения" Соглашения по той причине, что миссия наблюдателя ООП еще не закрыта.

Говоря о том, касается ли данный спор вопроса о толковании Соглашения, можно утверждать, что взгляды государственного департамента действительно совпадали с мнением Генерального секретаря в том, что касается определения статуса миссии наблюдателя ООП в соответствии с Соглашением (см. письмо Генерального секретаря от 13 октября 1987 года на имя Постоянного представителя Соединенных Штатов посла Уолтерса). Однако дальнейший ход событий показывает, что в законодательных органах Соединенных Штатов, по всей видимости, возобладала иная точка зрения, которая, как представляется, была поддержана президентом, когда он санкционировал принятый конгрессом Закон.

Однако лично я подверг изучению аргумент, согласно которому даже в этом случае нельзя говорить о столкновении точек зрения Соединенных Штатов и Организации Объединенных Наций в отношении толкования Соглашения по причине того, что позиция, занятая Соединенными Штатами, может быть истолкована следующим образом: хотя администрация, в соответствии с требованиями внутреннего права, обязана применить вышеупомянутый Закон и закрыть миссию наблюдателя ООП, она в то же самое время признает, что не имеет права поступить таким образом согласно нормам международного права и будет нести соответствующую международную ответственность в том случае, если она сделает это.

Этот аргумент интересен как с точки зрения стройности его обоснования, так и с точки зрения его последствий: если он верен, то это означает, что государство, готовое признать, что оно сознательно вступает на путь нарушения признаваемых им договорных обязательств – шаг, который готовы сделать лишь немногие государства (см. книгу С. Розен "Breach of Treaty" ("Нарушение Договора"), 1984 год, стр. 11 английского текста), – может уклониться от выполнения обязательства, предусматривающего обращение к согласованным процедурам урегулирования споров, касающихся толкования договора, на том основании, что оно фактически находится в согласии с другой стороной относительно смысла договора, с вытекающим из этого выводом в том, что спор в отношении его толкования отсутствует.

Утверждение, порождающее столь странные последствия, может не без основания рассматриваться как самопроверяющее. Мне представляется, что весь спор основывается на слишком узком фундаменте толкования процедуры урегулирования споров, предписываемой в разделе 21 Соглашения, которое, возможно, является неправильным.

Формулировка "толкование и применение" в том или ином варианте уже не раз встречалась в многочисленных положениях, касающихся урегулирования споров, на протяжении многих десятилетий. На странице 14 английского текста дела Certain German Interests in Polish Upper Silesia, P.C.I.J, Series A, No. 6 указывается, что понятия "толкование" и "применение" не обязательно должны рассматриваться в своей совокупности, вследствие чего союз "и" следует считать разделительным. В том случае была использована формулировка "толкование или применение". Таким образом, установление фактов, позволяющих говорить о споре в отношении любого из двух компонентов этой формулировки, является достаточным. Однако, учитывая, что толкование договора невозможно без использования того или иного фактического материала (даже в гипотетическом варианте), и поскольку применение договора возможно лишь на основе того или иного его толкования, в данном случае вполне оправдано мнение, согласно которому между двумя компонентами вышеуказанной формулировки фактически не существует ни практической, ни теоретической разницы (см. L.B. Sohn, "Settlement of Disputes relating to the Interpretation and Application of Treaties", (Л.Б. Сон "Урегулирование споров, касающихся толкования и применения договоров"), Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, Vol. 150 (1976-II), p. 271). По-видимому, можно утверждать, что два этих компонента в своей совокупности представляют собой общее понятие, которое охватывает все споры, касающиеся прав и обязанностей, вытекающих из соответствующих договоров (см. формулировки, использованные в деле Chorzow Factory, P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 24). При всем уважении к противоположной точке зрения представляется неправомерным придерживаться подхода, который направлен на опровержение вышеуказанного вывода путем расчленения рассматриваемой формулировки и рассмотрения ее индивидуальных компонентов в отдельности, в результате чего они рассматриваются как понятия, не являющиеся компонентами единой формулировки, хотя ее содержание, действительно вытекающее из ее составных частей, не ограничивается результатом их простого сложения 1/.

---

1/ Рассматриваемая проблема, по всей вероятности, известна во всех юрисдикциях. Дж. Стемп рассматривал ее в контексте дела Bourne v. Norwich Crematorium (1967) 2 All E.R. 576.

Экспансивность в действиях чужда для продуманного и осторожного подхода, которого, исходя из соображений авторитета и весомости, должны придерживаться судебные органы, находящиеся в таком положении, как тот Суд, членом которого я являюсь. Как мне кажется, вышеприведенные умозаключения не выходят за рамки достаточно осторожного контекстуального толкования направленности рассматриваемой оговорки. Однако даже в том случае, если по тем или иным причинам такое толкование будет сочтено результатом неприемлемо большого отрыва от того текста, на котором оно основывается, мне тем не менее кажется, что противоположная точка зрения еще более оторвана от этого текста и даже в случае ее правильности недостаточна для того, чтобы служить надлежащим основанием для отрицательного ответа на вопрос Генеральной Ассамблеи.

Причиной этого является тот факт, что вышеуказанное мнение касается лишь такой ситуации, которая возникла бы в случае закрытия миссии наблюдателя ООН. Лишь в этом случае можно говорить об отсутствии спора между Организацией Объединенных Наций и Соединенными Штатами в отношении толкования соглашения, поскольку обе стороны согласны, что в этом случае оно будет нарушено. Однако заявление Генерального секретаря затрагивает еще одну проблему, в связи с которой существуют очевидные разногласия между двумя сторонами в отношении толкования Соглашения.

Та проблема, о которой я говорю, касается вопроса о том, можно ли, в том случае если миссия наблюдателя ООН все-таки не будет закрыта, говорить о нарушении Соглашения в связи с угрозой, возникающей в результате самого принятия Закона 22 декабря 1987 года, которое можно рассматривать как отдельно, так и совместно с его последующим вступлением в силу 21 марта 1988 года, директивой министра юстиции о закрытии миссии от 11 марта 1988 года (которая была издана еще до вступления Закона в силу и названа в письменном заявлении Соединенных Штатов, представленном в Суд, "постановлением"), а также с последующим возбуждением 22 марта 1988 года судебного дела с целью закрытия миссии, которое начиная с того времени находится в состоянии неопределенности. Из материалов, находящихся в распоряжении Суда (включая обмен устными заявлениями), можно сделать обоснованный вывод о том, что, по мнению Генерального секретаря, налицо вопрос о том, не являются ли сами эти события нарушением Соглашения в том смысле, что они идут вразрез с косвенно предусматриваемыми в Соглашении правами Организации Объединенных Наций в отношении обеспечения нормальной деятельности приглашенных ею на постоянной основе лиц в их учреждениях в условиях отсутствия беспокоящих действий и неоправданного вмешательства в их дела. Из этих материалов столь же очевидно вытекает, что Соединенные Штаты не признают фактов каких бы то ни было нарушений Соглашения в настоящее время, постоянно утверждая, что вопрос о нарушении Соглашения может возникнуть лишь в том случае, если Закон будет применен на практике путем закрытия миссии наблюдателя ООН. Представляется совершенно очевидным, что это явное расхождение взглядов неизбежно приводит к возникновению спора относительно толкования Соглашения.

Я высказал свою точку зрения в отношении вопроса о том, касается ли рассматриваемый спор "толкования" Соглашения. Теперь -- несколько слов о том, касается ли он "применения" Соглашения.

Не может быть никаких сомнений в том, что в связи с закрытием миссии наблюдателя ООН, если оно произойдет, возникнет вопрос о применении Соглашения. Что касается вопроса о том, позволяют ли сложившиеся обстоятельства говорить о

существовании такого вопроса, то в настоящий момент, однако, по словам Генерального секретаря, находится под угрозой вмешательства, обусловленного принятием и действием Закона. Представляется очевидным, что в связи с такой позицией Генерального секретаря возникает вопрос о том, затрагивает ли предполагаемое существование угрозы вмешательства применение Соглашения в настоящее время.

Позиция Соединенных Штатов в своей значительной части касается вопроса о том, имело ли место к настоящему моменту какое-либо фактическое нарушение их обязательств в соответствии с Соглашением, а также о том, может ли в отсутствие таких нарушений идти речь о каком-либо споре относительно толкования или применения Соглашения. Как указал Суд, рассмотрение вопроса о том, имело ли место фактическое нарушение Соглашения, вышло бы за пределы его юрисдикции; этот вопрос должен решаться арбитражем в том случае, если Суд даст утвердительный ответ на вопрос о существовании спора. Кроме того, если считать правильным утверждение, согласно которому в отсутствие фактического нарушения Соглашения не может быть речи о споре, это неизбежно вынуждает Суд определить, имело ли место фактическое нарушение, до принятия решения о наличии спора, вытекающего из такого нарушения. Таким образом, вопрос существа должен быть решен до принятия решения по предварительным вопросам.

Очевидно, что процедура урегулирования споров, предусматриваемая в разделе 21 Соглашения, применима к спорам, возникающим в связи с жалобами относительно фактических нарушений Соглашения; однако столь же очевидно, что она не ограничивается только лишь случаями такого рода. Она распространяется и на споры, возникающие в результате возражений одной из сторон в отношении образа действий другой стороны, или же угрозы таких действий со стороны последней, которые могут, с точки зрения подателя жалобы, привести к нарушению Соглашения. Согласно моему истолкованию позиции Генерального секретаря, он считает, что такой образ действий или угроза заключается в принятии Закона о борьбе с терроризмом 1987 года, который был санкционирован главой государства страны пребывания, общепризнанной обязанностью которого является выполнение правоприменительных функций в отношении федеральных законов. В отсутствие гарантий, обеспечивающих неприменение этого Закона в отношении миссии наблюдателя ООП (которые были запрошены, но не были предоставлены), Генеральный секретарь мог сделать вывод о том, что президент – через посредство соответствующих должностных лиц – выполнит эту свою обязанность, что, в свою очередь, приведет к последствиям, рассматриваемым Генеральным секретарем как нарушение Соглашения. Это столкновение мнений и интересов приводит к возникновению спора с точки зрения установленной судебной практики в отношении этого вопроса независимо от того, совершено ли фактическое нарушение Соглашения путем закрытия миссии.

Из смысла Соглашения не вытекает связь понятия "спор" с понятием "фактическое нарушение". Заявления одной стороны о том, что другая сторона фактически нарушила какое-либо из своих обязательств по Соглашению, не является необходимым условием для возникновения спора. Споры же в отношении применения Соглашения, в свою очередь, включают в себя и споры в отношении его применимости (см. дело Chorzow Factory, P.C.I.J., Series A, No. 9, p. 20).

Однако, если исходить из того, что вышеприведенная посылка является ложной, из чего следует, что для возникновения спора необходимо заявление о фактическом нарушении Соглашения, то в этом случае следует отметить, что, как показывает история вопроса, позиция Генерального секретаря может быть разумно истолкована как включающая заявление о нарушении государством пребывания в настоящее время своих

обязательств в соответствии с Соглашением о центральных учреждениях, которое заключается в принятии Закона, рассматриваемого либо отдельно, либо совместно с последующими действиями во исполнение этого Закона. Такое заявление может быть оспорено, однако его нельзя считать настолько безосновательным, чтобы это не позволяло говорить о возникновении реального спора. (см. несогласное мнение судьи Барвика в деле о "Ядерных испытаниях" (Nuclear Tests case, I.C.J. Reports 1974, p. 430, per Judge Barwick, dissenting).

Вышеприведенный общий подход, как представляется, подкрепляется тремя соображениями. Во-первых, как представляется, для практики Суда и Постоянной палаты международного правосудия не характерно слишком узкое толкование положений, касающихся урегулирования споров (см., в частности, дело Mavrommatis Jerusalem Concessions, P.C.I.J., Series A, No. 5, pp. 47-48; дело the Chorzow Factore P.C.I.J., Series A, No. 9, pp. 20-25; Interpretation of Peace Treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, I.C.J. Reports 1950, p. 75; и дело Appeal Relating to the Jurisdiction of the ICAO Council, I.C.J. Reports 1972, pp. 106-107, 125-126, and 147). Практика арбитражных разбирательств также отвергает посылку, согласно которой "соглашения об арбитраже, поскольку они представляют собой акты передачи юрисдикции международным органам, должны толковаться ограничительно". (Stephen M. Schwebel, International Arbitration: Three Salient Problems, Cambridge, 1987, p. 149, note 12, citing Interpretation of Article 181 of the Treaty of Neuilly (The Forests of Central Rhodope), Preliminary Question (1931) UNRIAA, 1391, 1403).

Во-вторых, налицо широкий смысловой охват и гибкость слова "относительно", употребляемого в формулировке "относительно толкования или применения" Соглашения о Центральных учреждениях. На странице 300 тома 1 словаря West's Law and Commercial Dictionary in Five Languages, 1985 год, дается следующее значение слова "относиться": "касаться чего-либо, иметь отношение к чему-либо или принадлежать кому-либо; представлять интерес или иметь важность для кого-либо; включать в себя; затрагивать чьи-либо интересы". Такое толкование слова "относиться" подкрепляется материалами дела People v. Photocolor Corporation, 156 Misc. 47, 281, N.Y.S. 130. На странице 262 пятого издания словаря Black's Law Dictionary, 1979 год, дается по существу такое же определение слова "относиться" со следующим добавлением: "быть связанным с чем-либо, иметь касательство к чему-либо ...". См. также страницу 389 тома 1 третьего издания словаря Shorter Oxford English Dictionary и страницу 470 словаря Webster's Third New International Dictionary, 1986 год. Такое определение можно сопоставить с аналогичным подходом, принятым судьей Швобелем в отношении толкования формулировки "касаться чего-либо" в деле Якимца, I.C.J. Reports 1987, страницы 113-114 английского текста; судья Швобель указал:

"Положения статьи 11 Статута Административного трибунала [Организации Объединенных Наций], а также ход работы по его составлению ясно указывают на то, что ошибочное решение по правовому вопросу, "связанное" с положениями Устава Организации Объединенных Наций, не обязательно должно прямо и непосредственно касаться того или иного положения Устава. Достаточно, если такая ошибка "имеет отношение к" Уставу, "имеет касательство к" Уставу или "относится" к Уставу ...".

Я считаю, что некоторые элементы этого подхода могут оказаться полезными в данном случае.

Третье соображение, подкрепляющее примененный выше подход, вытекает из принципа толкования, закрепленного в разделе 27 Соглашения, в соответствии с которым "соглашение должно истолковываться в связи с его основной целью, а именно: предоставить возможность Организации Объединенных Наций и Центральным учреждениям Организации с наибольшей полнотой и эффективностью выполнять на территории Соединенных Штатов свои обязательства и осуществлять свои цели". Толкование, которое не оставляет Организации Объединенных Наций никакого права юридического регресса в сложившихся обстоятельствах, едва ли можно совместить с закрепленным в Соглашении принципом толкования (см. аналогичную ситуацию в деле Chorzow Factory, P.C.I.J., Series A, No. 9, pp. 24-25). Аргументы, основанные на тех случаях, когда стороны при заключении соглашения сознательно шли на сохранение в нем лазеек, представляющих собой удобные пути для отступления, как представляется, не являются уместными в контексте данного дела.

Разумеется, что Суду всегда необходимо быть уверенным в своей способности действовать. Однако для Суда столь же важно помнить о существовании опасности того, что он, стремясь к неукоснительному выполнению своих полномочий, может действовать на основе столь тонких рассуждений, что это не позволит ему реализовать те полномочия, осуществления которых разумно было бы от него ожидать. В данном случае Суд поступил совершенно правильно и сумел избежать этой опасности.

Со всей тщательностью рассмотрев позицию государства пребывания, впечатление о которой, в отсутствие помощи с его стороны, было составлено мною на основе имеющихся материалов, а также позиции Организации Объединенных Наций, я могу лишь присоединиться к принятому решению.

Мохамед ШАХАБУДДИН